

YKSITYISRAHOITUS KUNNAN HANKKEISSA

Tampereen yliopisto
Taloustieteiden laitos
Finanss hallinto ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Virpi Leino
Pro gradu –tutkielma
Kesäkuu 2005

Tampereen yliopisto
Kauppa- ja hallintotieteiden tiedekunta, taloustieteiden laitos
Finanssivaltio ja julkisyhteisöjen laskentatoimi
Virpi Leino: Yksityisrahoitus kunnan hankkeissa
Pro gradu –tutkielma, 86 sivua
Kesäkuu 2005

Tämä tutkimus on konstruktiiivis-empiirinen tutkimus kunnan hankkeiden rahoitusvaihtoehtoista. Tutkimus painottuu yksityisrahoitukseen. Tutkimusongelmana on yksityisrahoituksen käyttö kunnan hankkeissa. Tutkimusongelmaa käsitellään seuraavien kysymysten avulla: Miten perinteinen talousarviorahoitus ja moderni yksityisrahoitus eroavat toisistaan? Millaisia yksityisrahoitusmalleja on käytössä? Miten yksityisrahoitushanke käytännössä toteutetaan? Millaisia hyötyjä ja riskejä yksityisrahoituksen käyttöön liittyy?

Tutkimus koostuu kahdesta osasta. Teoriaosassa esitellään transaktiokustannusten teoria, päämies-agentti –teoria, julkisen sektorin tehtävät ja kunnan toimiala sekä aikaisempi tutkimus ja tutkimusaiheen kannalta keskeiset määritelmät. Ensimmäisessä osassa rakennetaan kirjallisuuden pohjalta viitekehys rahoitusvaihtoehtoista ja niiden eroista sekä menettelystä yksityisrahoituksen käyttöön päädyttäessä.

Yksityisrahoituksella tarkoitetaan julkisen hankkeen toteuttamista yksityisen osapuolen hankkimalla rahoituksella. Kyse ei ole kuitenkaan vain rahoituksesta vaan toimintatavasta. Yksityisrahoituksessa kohteena on useimmiten kiinteistö tai infrastruktuuri. Yksityisrahoitushankkeet voidaan jakaa leasing-malleihin, joissa yksityinen sektori korjaa tai laajentaa kohteen ja saa korvauksena vastikkeen kokonaan tai osittain myyntituloista tai vuokramaksuista, BOO-malleihin, joissa yksityinen sektori rakentaa, omistaa ja ylläpitää kohteen ja kohde jää yksityiselle sektorille myös sopimuskauden jälkeen ja BOT-malleihin, joissa yksityinen sektori rakentaa ja ylläpitää kohdetta sopimuskauden ajan ja luovuttaa kohteen julkiselle sektorille sopimuskauden päätyessä. BOO- ja BOT-malleissa yksityisen sektorin toimija usein vastaa kohteesta toteutettavasta palvelutuotannosta sopimuskauden ajan.

Kunnan talouden kannalta keskeinen ero talousarviorahoituksella toteutetun hankkeen ja yksityisrahoituksella toteutetun hankkeen välillä on se, että yksityisrahoituksella toteutettu hanke on talousarvion käyttötalouspuolella. Perinteisesti investointia varten varataan talousarviossa määräraha. Mikäli tulo-rahoitus ei ole riittänyt, on otettu lainaa. Yksityisrahoituksessa investoinnin toteuttaminen ei ole sidottu budjettirahoitukseen eikä se edellytä lainanottoa. Investointi jää siten kunnan taseen ulkopuolelle. Maksut alkavat vasta, kun kohde otetaan käyttöön. Lisäksi talousarviorahoituksella ja yksityisrahoituksella toteutetut hankkeet eroavat toisistaan maksujen perusteen ja maksuajankohdan, epävarmuuden ja riskien, transaktiokustannusten, palvelujen tuottamisen, kohteen omistusoikeusjärjestelyjen, kilpailuttamisen ja sopimusmenettelyn osalta. Nämä tekijät ovat olleet tutkimuksen empiirisen aineiston käsittelyn pohjana.

Tutkimuksen empiriaosan tutkimuskohteena on Tampereen kaupunki, jonka organisaatiosta on haastateltu kolmea yksityisrahoitushankkeissa keskeisesti mukana ollutta henkilöä. Tampereen kaupunki on toteuttamassa Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishanketta ja Pyynikin sairaalan saneerausta yksityisrahoituksella. Lisäksi Ratinan uuden kauppakeskuksen toteuttamisessa on suunniteltu käytettävän yksityisrahoitusta. Myös raideliikennehanke toteutetaan yksityisrahoitushankkeena, mikäli valtuusto päättää, että hankkeen toteutukseen ryhdytään. Hankkeista Pyynikin

uimahallikorttelin kehittämishanke ja raideliikennehanke esitellään tarkemmin teoriaosassa esiteltyjen elementtien pohjalta.

Kirjallisuuden perusteella rakennetut yksityisrahoituksen elementit toteutuvat pitkälti myös käytännön hankkeissa. Yksityisrahoitus on moniulotteinen ja vaikeasti hallittava kokonaisuus. Jokainen hanke on ainutlaatuinen eikä valmiita malleja ole käytössä. Suunnittelu, kilpailuttaminen ja sopimusmenettely vaativat paljon aikaa. Transaktiokustannukset ovat suuret. Sopimuskaudet ovat pitkiä (noin 20 vuotta), jolloin epävarmuus ja riskit ovat huomattavat. Sen lisäksi, että tarvitaan kaupungin oman organisaation uutta osaamista, myös yksityiseltä sektorilta odotetaan selkeämpää riskinottoa ja integraattorin roolia. Yksityisrahoitukselle ominainen riskinjako ei käytännössä aina toteudu ja hankkeet ovat olleet rakentamiskeskeisiä. Yksityisrahoituksella on etunsa. Yksi näistä on yhteiskuntataloudellisten kasvuaikutusten edistäminen. Tästä johtuen sopimuksissa pyritään huomioimaan kannustavuuden elementit, mikä tukee myös transaktiokustannusteorian ja päämies-agentti –teorian soveltumista yksityisrahoituksen viitekehyykseksi.

AVAINSANAT: Yksityisrahoitus, kunta, investointi, hanke

SISÄLLYS

1. JOHDANTO.....	6
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ.....	7
2.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma.....	7
2.2 Tutkimuksen kohde ja keskeiset rajaukset.....	7
2.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto.....	8
2.4 Tutkimuksen rakenne.....	9
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS.....	10
3.1 Aikaisempi tutkimus.....	10
3.2 Käsitteiden määrittely.....	17
3.3 Transaktiokustannusten teoria.....	21
3.4 Päämies-agentti -teoria.....	23
3.5 Julkisen sektorin tehtävät ja kunnan toimiala.....	24
4. HANKKEIDEN RAHOITUSVAIHTOEHDOT.....	26
4.1 Talousarviorahoitus.....	26
4.1.1 Kunnallisverot.....	27
4.1.2 Valtionosuudet.....	27
4.1.3 Maksut.....	28
4.1.4 Velkarahoitus.....	29
4.2 Yksityisrahoitusmalleja.....	29
4.2.1 PFI.....	29
4.2.2 Leasing-mallit.....	30
4.2.3 BOT-tyyppiset mallit.....	31
4.2.4 BOO-tyyppiset mallit.....	32
4.2.5 Yhteenvedo yksityisrahoitusmalleista.....	33
5. YKSITYISRAHOITUSMALLIN TOTEUTTAMINEN.....	33
5.1 Tarveselvitys ja hankesuunnitelma.....	33
5.2 Yhteistyökumppanien kilpailuttaminen ja valinta.....	35
5.2.1 Lainsäädännöllinen viitekehys kilpailuttamiseen.....	35
5.2.2 Valintapäätös ja sen lainvoimaisuus.....	39
5.3 Sopimus.....	41
5.4 Palvelut.....	43
5.5 Hankkeen takaisinmaksu.....	44

5.6 Yksityisrahoituksen käytön hyödyt	46
5.7 Yksityisrahoituksen käytön riskit ja haitat.....	47
5.8 Yksityisrahoituksen transaktiokustannukset	49
5.9 Yksityisrahoitus päämies-agentti –teorian valossa.....	51
5.9.1 Agentin valvonta	51
5.9.2 Kannustimet	52
5.10 Valtionosuudet kunnalle ja julkiset tuet palvelun tuottajille	53
6. RAHOITUSVAIHTOEHTOJEN HARKINTA	54
6.1 Yleistä.....	54
6.2 Eri rahoitusvaihtoehtojen vaikutukset kunnan talouteen.....	55
6.3 Yhteenveto talousarviorahoituksen ja yksityisrahoituksen eroista.....	56
7. TAMPEREEN KAUPUNGIN YKSITYISRAHOITUSHANKKEET	58
7.1 Tutkimuskohteen kuvaus ja tutkimusmenetelmät	58
7.2 Yksityisrahoituksen käyttö ja käyttömahdollisuudet Tampereen kaupungin organisaatiossa	60
7.3 Pyynikin uimahallikorttelin kehittäminen yksityisrahoitushankkeena.....	63
7.4 Raideliikennehanke mahdollisena yksityisrahoitushankkeena.....	69
7.5 Tutkimustulosten arviointi.....	74
8. TOIMINNAN KEHITTÄMINEN JA JATKOTUTKIMUKSEN AIHEITA.....	77
LÄHTEET	79
LIITTEET	85

1. JOHDANTO

Kunnat tekevät vuosittain useita suuria hankkeita. Monet hankkeista liittyvät kunnan perustehtävien hoitamiseen, esimerkiksi rakennetaan koulu, sairaala tai päiväkotit. Vaikka kunnan ydintehtäviin kuuluu opetuksen, terveydenhuollon ja lasten päivähoidon järjestäminen, rakennushankkeiden toteuttajana ei tarvitse olla kunnan itsensä. Budjettivarojen rajallisuus ja toiminnan tehostamisen vaatimukset ovat tuoneet uusia tapoja toteuttaa hankkeita. Yksityisrahoitusmalleista on tullut varteenotettava vaihtoehto harkittaessa kunnan hankkeiden toteuttamistapaa.

Julkishallinto perustui aiemmin sääntöohjaukseen ja voimakkaaseen hierarkiaan. Uuden julkisen hallinnon (New Public Management, NPM) myötä julkishallinto on muuttunut tavoite- ja tulohjauksen suuntaan ja toimintojen kilpailuttaminen, ulkoistaminen ja markkinaistaminen ovat tulleet mahdollisiksi. (Karila 1997, 57.) NPM-ajatteluun sisältyvät muun muassa budjetoiminnan ja laskentatoimen kehittäminen, läpinäkyvyyden ja tulosorientoituneisuuden parantaminen, liikelaitokset ja yhtiöt, toimivallan delegoiminen, tilaajan ja tuottajan erottaminen sekä markkinamekanismien käyttöönotto (Kilpailuvirasto 2001, 16). NPM-ajattelun myötä hallinnossa on pyritty lisäämään kustannustietoisuutta, kustannusten tunnistamista ja niiden rakenteen ymmärtämistä sekä eri toimintavaihtoehtojen taloudellista vertailua. Tällöin laskentajärjestelmien merkitys on korostunut. (Näsi ym. 2001, 9 ja 25.)

Kustannustietoisuus ja vaihtoehtojen edullisuuden vertailu ovat keskeisiä tekijöitä myös yksityisrahoitusta harkittaessa. Kuntien laskentajärjestelmiltä ei vaadita ainoastaan tiedossa olevien kustannusten luettelemista vaan tarvitaan mahdollisimman luotettavia arvioita tulevista kustannuksista. Myös yksityisrahoitusmalleissa kunta ja kuntalaiset viimekädessä maksavat investoinnin käyttömaksujen ja verojen muodossa, mutta maksut jakautuvat usein 20-30 vuodelle.

Kuntatalouden kiristyminen edellyttää hankkeiden uusien rahoitusvaihtoehtojen selvittämistä ja vertailua. Kaikkea ei voi tehdä talousarviorahoituksella verojen, valtionosuuksien ja maksujen turvin tai lainarahalla. Vaihtoehtojen vertailun perusteella voidaan valita kunnan ja kuntalaisten näkökulmista paras mahdollinen rahoitusvaihtoehto. Erilaisissa hankkeissa voidaan käyttää erilaisia rahoitusmuotoja. Erityisesti suurissa hankkeissa voidaan harkita myös erilaisten yksityisrahoitusmallien käyttöä. Yksityisrahoitusmallit eivät kuitenkaan ole vain hankkeen rahoitustapa vaan kyse on uudentavasta toimia (Kankainen ym. 76/2001, 54).

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

2.1 Tutkimuksen tavoite ja tutkimusongelma

Hankkeen rahoitusta koskeva päätös tulee tehdä huolellisesti harkiten, laskien ja suunnitellen. Etenkin suurissa hankkeissa toimenpiteet ja kustannukset ulottuvat pitkälle tulevaisuuteen, mistä johtuen epävarmuus on suurta. Päätös vaikuttaa sekä kunnan tuleviin kustannuksiin että kunta-laisten maksamiin veroihin ja mahdollisesti joihinkin palvelumaksuihin. Toisaalta taloudellisesti viisas ratkaisu voi tuoda todellisia säästöjä sekä vapauttaa varoja muihin investointeihin ja kunnan palveluiden parantamiseen. Toisaalta huonoa ratkaisua voi olla mahdoton muuttaa myöhemmin.

Tässä tutkimuksessa pyritään selvittämään, millaisia rahoitusvaihtoehtoja kunta voi hankkeissaan käyttää. Erityisesti tutkitaan yksityisrahoituksen roolia kunnan hankkeiden rahoituksessa.

Tutkimusongelmana on: *Yksityisrahoituksen käyttö kunnan hankkeissa.*

Tutkimusongelmaa käsitellään seuraavien kysymysten pohjalta:

- Miten perinteinen talousarviorahoitus ja moderni yksityisrahoitus eroavat toisistaan?
- Millaisia yksityisrahoitusmalleja on käytössä?
- Miten yksityisrahoitushanke käytännössä toteutetaan?
- Millaisia hyötyjä ja riskejä yksityisrahoituksen käyttöön liittyy?

2.2 Tutkimuksen kohde ja keskeiset rajaukset

Tutkimuksen kohteena ovat kunnan hankkeiden rahoitusvaihtoehdot ja näistä erityisesti yksityisrahoitus. Esimerkkikuntana on Tampereen kaupunki. Tutkimuksen empiirisessä osassa selvitetään, missä hankkeissa Tampereen kaupunki on käyttänyt tai on suunnitellut käyttävänsä jotakin yksityisrahoitusmallia, mitä mallia on käytetty tai on tarkoitus käyttää sekä miten kirjallisen materiaalin pohjalta rakennetut yksityisrahoituksen elementit toteutuvat käytännön toiminnassa.

Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät muut kuin yksityisrahoituksella toteutetut hankkeet. Tällaisia ovat omana tuotantona tai kuntayhteistyönä toteutetut hankkeet sekä tavaroiden ja palvelujen ostot tai urakan teettäminen kaupungin ulkopuoliselta toimijalta eli perinteisenä pidetyt julkiset

hankinnat. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös toimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen, joissa kunnan ja yksityisen roolit ovat erilaisia kuin yksityisrahoituksessa.

Yksityisrahoituksen osalta keskitytään kunnan näkökulmaan. Tutkimuksen ulkopuolelle jäävät siten yksityisen sektorin kannalta olennaiset kysymykset kuten projektiyhtiön osakkeenomistus, osakassopimukset, rahoitus- ja vakuusjärjestelyt sekä verotukselliset ja kirjanpidolliset kysymykset. Näitä kysymyksiä sivutaan tutkimuksessa vain siltä osin kuin ne liittyvät kunnan rooliin yksityisrahoitushankkeessa.

2.3 Tutkimusmenetelmä ja -aineisto

Tämä tutkimus on sekä konstruktiiivinen että tapaustutkimus. Tutkimuksen alussa kuvataan aikaisempaa tutkimusta, keskeiset määritelmät ja rahoitusvaihtoehtojen sisältö sekä yksityisrahoitushankkeen toteuttamisprosessi kirjallisuuden perusteella. Näin saadun tiedon pohjalta määritellään tutkimusaiheen kannalta keskeiset ominaisuudet ja tunnusmerkit. Tämän jälkeen löydettyjä yksityisrahoituksen elementtejä testataan empiirisesti tapaustutkimuksen menetelmin.

Konstruktiiivinen tutkimus on luonteeltaan soveltavaa tutkimusta. Todellisuutta rakennetaan olemassa olevan tutkimustiedon pohjalta. (Järvinen ym. 2000, 102-103.) Konstruktiiivisessa tutkimuksessa pyritään hahmottamaan, kehittämään ja tuottamaan toimivia vaihtoehtoja (Koivisto 1997, 54).

Konstruktiiivis-empiirisessä tutkimuksessa kohteena eivät ole tilastolliset todennäköisyydet vaan vaihtoehtoiset mahdollisuudet, jotka pyritään tunnistamaan ja joita pyritään kehittämään. Lisäksi pyritään tuottamaan vaihtoehtoisten mahdollisuuksien kehitysnäköaloja ja skenaarioita. Tavoitteena voi olla myös kuvata todellisuudessa esiintymättömiä mahdollisia ja toivottavia asiantiloja. (Koivisto 1997, 55-56.) Tässä tutkimuksessa määritellään kunnan hankkeiden rahoitusvaihtoehdot ja pyritään tunnistamaan niiden keskeiset elementit. Tavoitteena on sekä esitellä eri vaihtoehdot että huomioida vaihtoehtojen erilaiset vaikutukset kunnan talouteen ja toteuttamisedellytykset sekä käytännön toteuttaminen. Nämä seikat ovat ominaisia konstruktiiiviselle tutkimukselle (Koivisto 1997, 57).

Tapaustutkimuksessa voidaan tarkastella yhtä tai useampaa tapausta. Tapaustutkimuksessa tietoa hankitaan kyselyin ja haastatteluin, havainnoimalla sekä tutkimalla kirjallista materiaalia. Ta-

paustutkimus voi olla kuvailevaa, teoriaa testaavaa tai teoriaa luovaa. (Järvinen ym. 2000, 78.) Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yhtä kohdetta mutta kahta tapausta. Tavoitteena on testata kirjallisuuden perusteella laadittua yksityisrahoituksen konstruktioita käytännön esimerkkien avulla.

Tutkimuksen aineistona on tieteellistä kirjallisuutta, tutkimuksia, artikkeleja, selvityksiä ja raportteja. Lisäksi käytetään kunnan toimintaa säänteleviä lakeja ja asetuksia. Olennainen osa tutkimuksen lainsäädännöllistä viitekehystä on kuntalain lisäksi hankintalainsäädäntö.

Suomen hankintalainsäädäntöä uudistetaan parhaillaan uusien EY:n hankintadirektiivien mukaiseksi. Hankintalakia valmistelewan kauppa- ja teollisuusministeriön hankintalakityöryhmän muistiota käytetään tässä tutkimuksessa aineistona, vaikka uusi laki julkisista hankinnoista (hankintalaki) ei vielä olekaan voimassa ja vaikka lain lopulliset säännökset eivät välttämättä vastaa työryhmän muistiossa ehdotettuja säännöksiä. Hankintalain pohjautuessa pitkälti EY:n hankintadirektiiveihin ja EY:n tuomioistuimen ratkaisuihin ei Suomella käytännössä ole mahdollisuutta poiketa direktiivien säännöksistä lukuun ottamatta EU:n kynnsarvon alittavia, ns. kansallisia hankintoja. Tutkimuksessa hankintalakityöryhmän muistiosta, joka sisältää lakiehdotuksen perusteluineen, käytetään termejä hankintalakiehdotus ja hankintalakiehdotuksen perustelut.

Empiriaosan tietojen hankintamenetelmät on kuvattu empiriaosan alussa. Kerättävä tieto on pääosin kvalitatiivista ja tutkimus on sekä teoriaa testaavaa että toimintaa kuvailevaa.

2.4 Tutkimuksen rakenne

Tutkimus rakentuu kahdesta osasta. Ensimmäisessä osassa rakennetaan aikaisemman tutkimuksen pohjalta viitekehys rahoitusvaihtoehtoista ja niiden eroista sekä menettelystä yksityisrahoituksen käyttöön päädyttäessä. Aikaisemman tutkimuksen ja käsitteiden lisäksi esitellään transaktiokustannusten teoria, päämies-agentti –teoria sekä julkisen sektorin tehtävät ja kunnan toimiala. Teoriaosan tavoitteena on löytää ne keskeiset tekijät, joihin erityisesti tulisi eri rahoitusvaihtoehtoja harkittaessa kiinnittää huomioita.

Tutkimuksen toisessa osassa teoreettista viitekehystä testataan käytännön esimerkkitapausten avulla. Empiriaosan aluksi esitellään tutkimuksen kohteena oleva Tampereen kaupunki sekä sen taloudellinen tilanne vuoden 2004 tilinpäätöksen ja vuoden 2005 talousarvion valossa. Lisäksi esitellään tutkimusaineiston hankintatavat. Tutkimuksen näkökulmana on kunnan näkökulma.

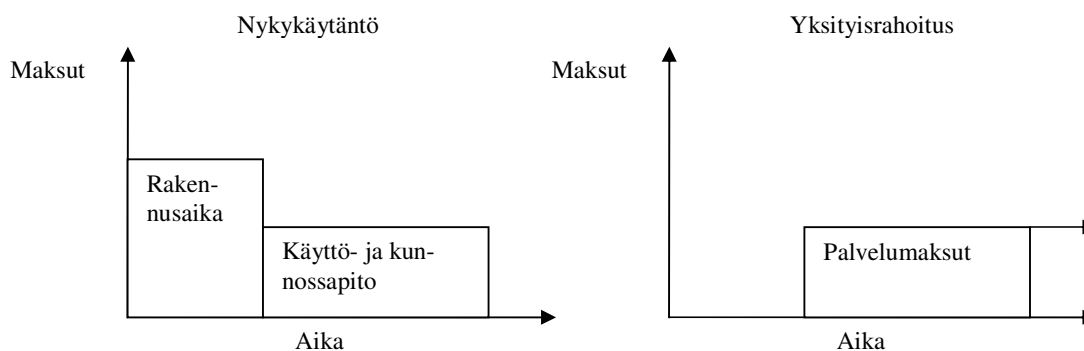
Tutkimuksen tulosten esittämisen jälkeen pyritään analysoinnin lisäksi esittämään kehittämistarpeita.

3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS

3.1 Aikaisempi tutkimus

John Nelson on vuonna 1998 selvittänyt kaupp- ja teollisuusministeriölle yksityisrahoituksen käyttömahdollisuuksia Suomessa kansainvälisten, erityisesti Iso-Britannian kokemusten pohjalta. Kansantaloudellisesta näkökulmasta yksityisrahoituksen etuna julkiselle organisaatiolle on lainanoton tarpeen vähentyminen, selvempi ja tasaisempi varojen käyttö sekä pääoman käytön tehokkuuden nostaminen (Nelson 1998, 10).

Julkisen sektorin tavanomaisen hankinnan tai yksityisrahoituksena toteuttaman investoinnin kustannusten ero voidaan kuvata seuraavasti:



(Nelson 1998, 17.)

Iso-Britanniassa yksityisrahoitus on katsottu mahdolliseksi infrastruktuurihankkeissa, vankiloissa, terveydenhuoltosektorilla, virastoissa, rautateillä ja sosiaalisessa asuntorakentamisessa (Nelson 1998, 26). Iso-Britanniassa on yksityisrahoitusta käytetty laajasti ja kokemusta on monilta eri hallinnonaloilla.

Iso-Britanniassa kunnilla on itsehallinto ja oikeus päättää verotulojensa käytöstä. Kuntien yksityisrahoitusprojektien syntymistä on pyritty edistämään toimintamallilla, jossa kunnille myönnettävä valtion taloudellinen tuki luvataan suunnittelun aikaisessa vaiheessa. Näin yksityinenkin

sektori tietää, millaisiin projekteihin tullaan saamaan valtion tukea. Projektien priorisointiin on laadittu perusteet. Lisäksi on kehitetty menetelmät projektien etenemisen arviointiin. (Nelson 1998, 52-53.)

Yksityisrahoituksen käyttö julkisissa hankkeissa Suomessa edellyttää uuden osaamisen luomista käytännön hankkeiden kautta. Nelsonin mukaan yksityisrahoitus sopisi konferenssi- ja konserttitaloprojekteihin, yliopistojen laajennuksiin, matkakeskuksiin, kirjastoihin, sairaalahankkeisiin ja joidenkin arvokkaampien rakennusten saneeraukseen tehokkaampaan käyttöön. Yksityisrahoituksen käyttöönotolla voidaan ohjata julkisen sektorin varojen käyttöä ja hillitä suhdannevaihte-
luja. Yksityisrahoitushankkeissa sekä julkinen että yksityinen osapuoli hyötyvät. (Nelson 1998, 60-67.)

Yksityisrahoitusmalleja on Suomessa käytetty ennen kaikkea rakennushankkeissa. Rakennusteollisuuden keskusliiton Kehitys & Tuottavuus –sarjassa on julkaistu useita yksityisrahoitusprojekteja koskevia tutkimuksia. Vuonna 2001 julkaistiin osana TEKES:n rahoittamaa ProBuild –projektia ”Yksityisrahoitusmallin käyttömahdollisuudet Suomessa” neljä osaraporttia (K&T 73-76).

Osaraportti K&T 73 käsittelee yksityisrahoitusprojektin kilpailuttamista. Osaraportin tekijöinä ovat professori Jouko Kankainen ja TkL Mika Lindholm Teknillisestä korkeakoulusta sekä professori Jarno Tepora, OTK, LL.M. Tero Erme ja OTK Sami Järveläinen Helsingin yliopistosta. Osaraportissa määritellään julkisen rakennusurakan, julkisen käyttöoikeusurakan ja lainsäädännössä määrittelemättömän hankkeen erot. Julkisessa rakennusurakassa ja käyttöoikeusurakassa olennaisin ero on rakennuksen käyttöoikeus. Julkisessa rakennusurakassa vastikkeena urakoitsijalle tilaaja maksaa urakkahinnan. Julkisessa käyttöoikeusurakassa rakennustyön korvauksena on joko yksinomaan rakennetun kohteen käyttöoikeus tai tällainen käyttöoikeus ja urakkahinta yhdessä. Urakoiden välillä on eroavaisuutta myös riskinjaossa, sillä käyttöoikeusurakassa käyttöoikeusurakan saajalla on riski rakentamisen lisäksi rakennuskohteen hallinnasta ja käyttämisestä. (Kankainen ym. 73/2001, 18-19.)

Yksityisrahoitushankkeessa projektiyhtiön tehtäviin kuuluvat rakennustyön lisäksi palvelun tuottamiseen liittyvät tehtävät rakennuskohteen valmistuttua. Lainsäädännössä määrittelemätön hankke on palveluja koskeva käyttöoikeussopimus, jossa ei täyty rakennusurakan, käyttöoikeusurakan eikä tavanomaisen palveluhankinnan tunnusmerkit. Esimerkiksi BOO-tyyppiset yksityisrahoi-

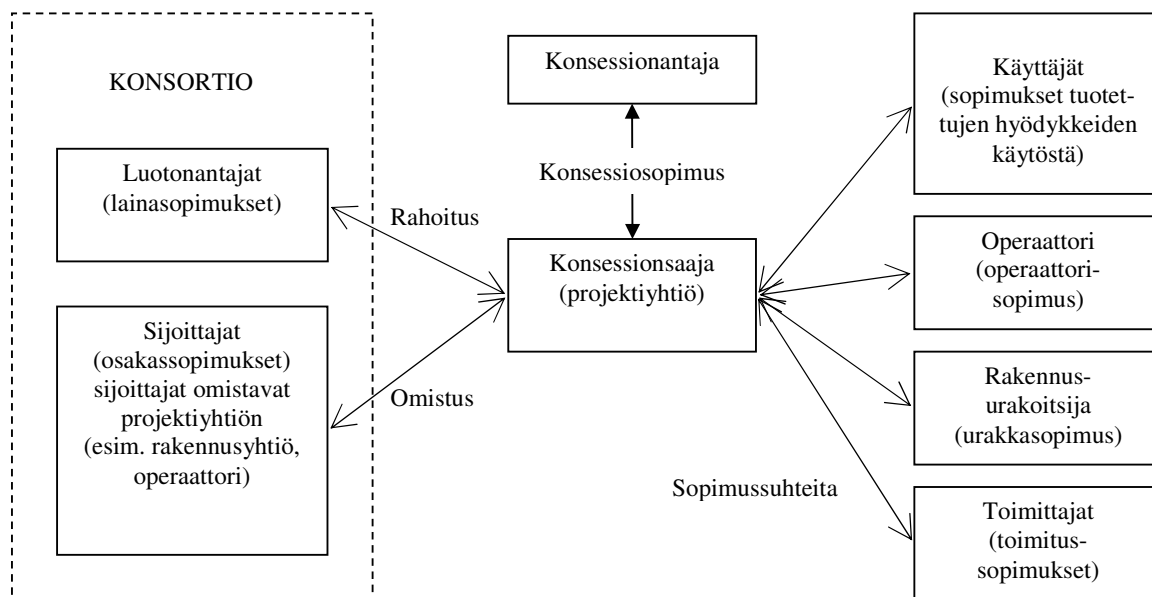
tushankkeet voivat olla lainsäädännössä määrittelemättömiä hankkeita, mutta osaraportissa todetaan oikeustilan olevan epäselvä. (Kankainen ym. 73/2001, 20-22. Ks. BOO:n määritelmä kohdassa 4.2.4.) EY:n komissio onkin huhtikuussa 2000 antanut tulkitsevan tiedonannon käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisön oikeudessa (ks. Komissio 2000).

Osaraportissa käsitellään yksityisrahoitusprojektin kilpailuttamisen säännöksiä ja menettelyjä sekä vaihtoehtoja. Laki ja asetukset julkisista hankinnoista sekä hankintoja koskevat EY-direktiivit sääntelevät kysymykseen tulevat vaihtoehdot. Yhteismarkkinoiden moitteeton toiminta edellyttää muun muassa tavaroiden ja palvelujen vapaata liikkuvuutta, mikä on pyritty turvaamaan direktiivien säännöksillä ja EY:n tuomioistuimen tulkinnoilla ja ratkaisuilla. Lisäksi on tärkeää huomioida EY:n perustamissopimusten mukaiset periaatteet yhdenvertaisesta kohtelusta, syrjimättömyydestä, avoimuudesta, suhteellisuudesta, vastavuoroisesta tunnustamisesta ja yksityishenkilöiden oikeuksien turvaamisesta. (Kankainen ym. 73/2001, 24-25 ja 33-37. Ks. kilpailuttamisesta myös Kankainen ym. 74/2001.)

Osaraportti K&T 74 käsittelee konsessioita yksityisrahoituksessa sekä julkisten hankintojen sääntelyä EU:ssa ja Suomessa. Osaraportin tekijöinä on Kankaisen, Lindholmin, Teporan ja Ermen lisäksi Alexander Bargum. Tutkimuksen kohteena ovat konsessioiden sopimus- ja rahoitusjärjestelyt sekä konsessioiden kilpailuttaminen. Konsessiolla tarkoitetaan käyttöoikeussopimuksia, joiden osapuolina on julkinen hankintayksikkö (konsession antaja) ja yksityinen toimija (konsession saaja). Konsession saajan vastike muodostuu kokonaan tai osittain kohteen käyttöoikeudesta. Lisäksi konsession saajalla on kohteen käyttöön liittyvä taloudellinen riski. (Kankainen ym. 74/2001, 1 ja 54.)

Konsessio ja käyttöoikeussopimus ovat yleiskäsitteitä, jotka pitävät sisällään sekä palveluja että rakennusurakoita koskevat käyttöoikeussopimukset. Konsession saajalle asetetaan velvoite toteuttaa tietty hanke ja ylläpitää siihen liittyvää toimintaa, minkä vastikkeena konsession saaja saa toiminnasta kertyvät tuotot. Esimerkiksi palvelujen yhteydessä konsession saaja tuottaa palveluja viranomaisen toimeksiannosta tietyn ajan ja saa tuloja palvelujen myynnistä. Käyttöoikeusurakassa urakoitsija toteuttaa rakennustyön ja toimii kohteessa sopimuksen mukaisen ajan saaden toiminnan tuotot itselleen. (Kankainen ym. 74/2001, 1 ja 54.)

Konsessiosopimukset ovat pitkäkestoisia. Kesto on riippuvainen hankkeesta, mutta tyypilliset sopimuskaudet ovat 15-25 vuoden mittaisia. Käyttöoikeusurakan omistus-, rahoitus- ja sopimussuhteita on raportissa kuvattu seuraavasti:



(Kankainen ym. 74/2001, 7. Vrt. Kankainen ym. 76/2001, 39.)

Konsortioilla tarkoitetaan hankkeesta yhteisen tarjouksen antavia toimijoita. Konsortio voi muodostua esimerkiksi rahoittajista, rakennusyhtiöstä ja rakennettavan kohteen operaattorista. Sopimukset tehdään hanketta varten perustetun projektiyhtiön nimiin. (Kankainen ym. 74/2001, 7.)

Konsessioissa käytetään projektirahoitusta. Hanketta varten perustetaan erillinen projektiyhtiö, johon osakkeenomistajat sijoittavat suhteellisen pienen osakepääoman. Myös ulkopuolisilla luotonantajilla on riski projektin onnistumisesta, koska hankittavan luoton vakuutena ovat projektin varat ja tulevat kassavirrat. (Kankainen ym. 74/2001, 8. Projektirahoituksesta ks. esim. Wood 1995.) Kohteen käyttöoikeuden saaneella projektiyhtiöllä on oikeus kohteen käyttäjiltä saatuihin tai kohteen käyttöasteen perusteella määriteltyihin maksuihin. Konsession saajalla on taloudellinen ja tekninen vastuu rakennuskohteen toiminnasta. Kustannusten kasvu tai toiminnan häiriöt pienentävät tuottoja. Riskistä johtuen sekä konsession antanut julkisyhteisö että luotonantajat edellyttävät sopimukseen oikeutta ottaa kohde haltuunsa projektiyhtiön maksukyvyttömyys- tai muissa ongelmatilanteissa. Sijaantulo-oikeuden pidättäminen lisää myös kontrollia. (Kankainen ym. 74/2001, 8-9, 11 ja 54.)

Konsessio on luonteeltaan jälkirahoitusmalli, jossa julkisen yksikön maksut projektiyhtiölle alkavat vasta kohteen valmistuttua ja toiminnan alettua. Verrattuna perinteiseen hankintaan jälkirahoituksen tarjouskilpailukustannukset ovat vähäisen kokemuksen ja hankkeiden ainutlaatuisuuden vuoksi korkeat. Jälkirahoituksen etuna ovat projektiyhtiön kannustimet aikataulun alittamiseen, jotta palvelun tuottaminen ja maksut saataisiin nopeammin käyntiin. Julkisen yksikön näkökulmasta menot budjetoidaan vuosittain palvelun tuottamisen alkaessa ja lopullisten menojen määrä voi riippua käyttäjämäärästä. Kustannuksia pyritään optimoimaan koko hankkeen ajan. (Infrastruktuurihankkeiden rahoitusmuotojen eroja ks. Kankainen ym. 74/2001, 13.)

Konsessioihin liittyy sekä julkisoikeudellisia että yksityisoikeudellisia piirteitä. Sopimusoikeus lähtee siitä, että sopimukset on pidettävä. Sitovaa sopimusta ei toinen osapuoli voi yksipuolisesti päättää, ellei kyse ole sopimuksen mukaisesta irtisanomis- tai purkamisperusteesta. Konsessiot ovat kuitenkin pitkäaikaisia, jolloin olosuhteiden muutokset ovat mahdollisia. Tämä voi johtaa alkuperäisten sopimusehtojen soveltamisessa jopa kohtuuttomaan lopputulokseen, jolloin oikeustoimilain sovittelusäännökset voinevat tulla sovellettaviksi. Osapuolet voivat jo alkuperäisessä sopimuksessa sopia menettelytavat muutoksille, mutta konsessiolle tyypillistä riskiä ei ehdoilla tulisi vesittää. (Kankainen ym. 74/2001, 14-16.)

Julkiset yksiköt toimivat viranomaistoiminnassa yksipuolisesti julkisen vallan käyttäjinä ja sopimussuhteissa toisena sopimusosapuolena. Valitessaan sopimuskumppania julkisen yksikön tulee huomioida hankintalainsäädännön ja siihen liittyvien periaatteiden lisäksi hallinnon yleiset periaatteet: tarkoitussidonnaisuus, yhdenvertaisuus, objektiviteetti ja suhteellisuus. (Kankainen ym. 74/2001, 48-49.) Julkisen vallan käyttöä ei voida siirtää yksityiselle. Näin ollen erityislainsäädäntö sääntelee sitä, mitä toimintaa julkinen yksikkö voi antaa yksityisen hoidettavaksi konsessio- tai muulla sopimuksella. (Kankainen ym. 74/2001, 52-53.)

Osaraportti K&T 75 käsittelee yksityisrahoitusmallien omistusjärjestelyjä ja maksumekanismeja verokysymyksineen. Tekijöinä ovat Kankainen, Lindholm, Tepora, Erme ja OTK Miika Arola. Osaraportissa tutkitaan yksityisrahoitusprojektin kohteen omistus- ja hallintajärjestelyitä, projektien sopimusrakennetta ja maksumekanismeja sekä projektiyhtiön verotusta erilaisissa yksityisrahoitusmalleissa.

Osaraportin mukaan tyypillisiä yksityisrahoitushankkeita kunnissa voivat olla erilaiset kiinteistöjen rakentamis- ja kehittämishankkeet eli uusien rakennusten rakentaminen tai vanhojen kiinteistöjen peruskorjaus- ja ylläpitotoimenpiteet. Ennen yksityisrahoitukseen pääytymistä tulee kuitenkin varmistaa, vaikuttaako hankkeen toteutus yksityisrahoituksella valtiosuuden epäämiseen tai jo saadun valtiosuuden takaisinperintään. (Kankainen ym. 75/2001, 19-20.)

Kiinteistöjen kehittämistä koskevissa yksityisrahoitushankkeissa voivat omistusjärjestelyjen kohteena olla kiinteistön maapohja ja rakennukset sekä projektityhtiön tai kiinteistöosakeyhtiön osakekanta. Omistusjärjestelyillä voidaan pyrkiä julkisen sektorin pääomien vapauttamiseen tai uudelleen järjestelyyn. Julkinen sektori voi myydä kiinteistön tai rakennuksen ja näillä varoilla lyhentää velkojaan tai toteuttaa hankkeita, joihin yksityisrahoitus ei sovellu. Tavoitteena voi olla myös kiinteistöjen tehokkaampi käyttö, kun yksityinen sektori voi vuokrata tiloja kolmannelle taholle aikoina, joita julkinen sektori ei tarvitse. (Kankainen ym. 75/2001, 22.)

Yksityisrahoitushankkeen vaiheet on raportissa määritelty seuraavasti:

Tarveselvitys → hankesuunnitelma → tarjouskilpailu → sopimus → suunnitteluvaihe → rakentamisvaihe → kohteen operointivaihe → sopimuksen päätyminen.

Omistusjärjestelyjä toteutetaan suunnitteluvaiheessa ja sopimuksen päättyessä. Vaihtoehtoisia oikeustoimia ovat kiinteistöjen ja rakennusten kaupat, apporttiluovutukset (eli luovutetaan omaisuutta yhtiön osakkeita vastaan), maan- ja rakennusten vuokrasopimukset, kiinteistöjen yhtiöittäminen ja kiinteistöyhtiön osakekannan luovutukset sekä kiinteistöleasing –järjestelyt. (Kankainen ym. 75/2001, 23-24.)

Julkinen sektori vastaa monien palvelujen järjestämisestä. Kunnan tulee säilyttää kontrollivaltaa kohteen käyttöön, jos käyttöön liittyy kunnan järjestämisvastuulla olevaa palvelutoimintaa. Valvonnan menettelytavat sovitaan projektisopimuksessa ja sen liitteissä. Projektityhtiöllä on kuitenkin vastuu ja riski kohteen hyödyntämisessä, joten sillä tulee olla myös riittävä oikeus omaan harkintaan ja päätöksentekoon. Kontrollin tarve vaihtelee hankkeittain. Kontrollikeinot voidaan jakaa hallinnollisiin lupiin, yhtiöoikeudellisiin valvontakeinoihin (osakkuus, edustus toimielimissä, osakassopimukset, yhtiöjärjestysmääräykset) ja sopimusjärjestelyihin. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi laatustandardeista, suorituksiin sidotuista maksuista, hyväksymismenettelyistä, muutoshallinnasta, uudelleen kilpailuttamisesta, alihankkijoiden valvonnasta, tarkastusoikeudes-

ta, raportointivelvollisuudesta ja projektiyhtiön omistuksen valvonnasta. (Kankainen ym. 75/2001, 33-37.)

Yksityisrahoituksen maksumekanismit voidaan määritellä sen mukaan, millä perusteella maksut maksetaan ja kuka ne maksaa. Maksut voivat olla kiinteitä tai vaihtuvamääräisiä taikka näiden yhdistelmiä. Ne voivat perustua käyttöön, käytettävissä oloon tai palvelun laatuun. Maksut voidaan periä suoraan palvelun käyttäjiltä tai julkiselta sektorilta. Vaikka maksajana olisi käyttäjä, julkinen sektori usein määrittelee vähimmäislaatu- ja mahdollisesti myös maksujen tason. (Kankainen ym. 75/2001, 39.) Yksityisrahoitushankkeissa tulee myös huomioida se, että indeksiehtojen käyttö on sallittu vain laissa mainituissa tilanteissa tai valtionvarainministeriön yksittäistapauksessa myöntämän luvan perusteella (Kankainen ym. 75/2001, 44). Maksujen ajoittuminen ja laskutus vaikuttavat projektiyhtiön verotukseen. Koska projektisopimukset ovat pitkiä, liittyy niihin monimutkaisia tulojen ja menojen jaksottamiseen liittyviä verokysymyksiä. (ks. Kankainen ym. 75/2001, 45-61.)

Osaraportti K&T 76 käsittelee yksityisrahoitusprojektien prosesseja. Tekijöinä ovat Kankainen, Lindholm, professori Sakari Riihelä, Jani Kemppainen ja Mikko Hollmén. Osaraportissa tutkitaan yksityisrahoitusta talonrakennushankkeessa. Osaraportin liitteissä on esitetty sekä tilaajalähtöisen että urakoitsijalähtöisen mallin prosessikuvaukset ja toimintaohjeet sekä kustannusten tarkistamismenettelyt.

Yksityisrahoituksen käyttömahdollisuus on harkittava aina tapauskohtaisesti. Osaraportin mukaan edellytyksenä yksityisrahoituksen käytölle voidaan asettaa se, että investointi on liiketaloudellisesti ja/tai yhteiskuntataloudellisesti kannattava. Lisäksi maksuperusteiden tulee olla mittauskelpoisia ja selkeitä. Yksityisrahoitus soveltuu lähinnä suuriin investointeihin, mutta hankkeita voidaan myös yhdistellä suuremmaksi kokonaisuudeksi, jolloin toteutus yksityisrahoituksella tulee mahdolliseksi. (Kankainen ym. 76/2001, 7.)

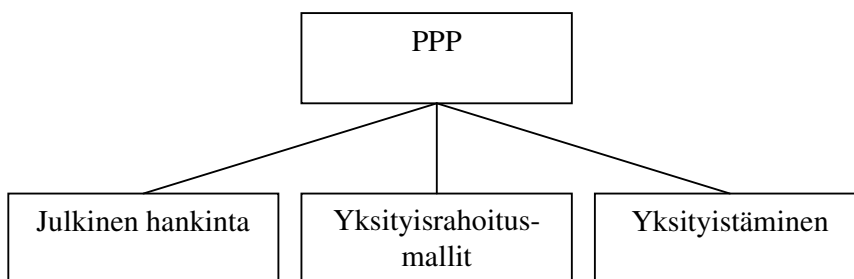
Yksityisrahoitusprosessien mallintamisella helpotetaan asian ymmärtämistä ja tiedon välittymistä. Prosessikuvauksella parannetaan prosessin ymmärrettävyyttä ja kommunikoinnin edellytyksiä osapuolten välillä sekä mahdollistetaan prosessin vakiointi/tuotteistaminen, liiketoiminnan synkronisointi osapuolten välillä, liiketoiminnan virtaviivaistaminen/uudelleen suunnittelu ja prosessin opettaminen työntekijöille. (Kankainen ym. 76/2001, 23.) Perinteisen hankkeen prosessien

rinnalla yksityisrahoituksessa korostuvat juridinen ja rahoitusprosessi (Kankainen ym. 76/2001, 25).

Yksityisrahoitus on vaihtoehtoinen palvelujen hankintatapa. Kohdekiinteistöllä on tärkeä merkitys palvelujen tuotannossa. Yksityinen sektori vastaa kiinteistön tuki- ja avustavista palveluista, jolloin julkinen sektori voi keskittyä ydintoimintaansa. Merkittävä rooli on myös elinkaarikustannusten optimoinnissa. Jos palvelutaso ja maksut ovat kiinteässä yhteydessä toisiinsa, yksityisen sektorin intressi laadukkaaseen toimintaan on suurempi. Yksityisrahoitushankkeet asettavat vaatimuksia myös hankintaosaamiselle, mikä karttuu kokemusten lisääntyessä. (Kankainen ym. 76/2001, 54-55.)

3.2 Käsitteiden määrittely

Public Private Partnership (PPP) –termiä on käytetty yleisnimikkeenä uusille julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodoille. Lyhenteenä on käytetty myös suomennosta JYY (julkisen ja yksityisen yhteistyö). PPP:ssa hankekohtaisesti määritellään sovellettavan toimintamallin sisältö osapuolten vastuineen ja velvoitteineen. PPP kattaa kaikki julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyömuodot, jolloin yksityisrahoitus on vain yksi PPP:n alakäsitteistä.



(Kankainen ym. 75/2001, 6.)

Julkisella hankinnalla tarkoitetaan menettelyä, jossa kilpailuttamalla hankitaan tavaroita, palveluita tai teetetään rakennusurakka. Kilpailuttamisessa tavaraa, palvelua tai rakennusurakkaa koskeva tarjouspyyntö ilmoitetaan julkisesti tai tarjouksia pyydetään muutoin usealta taholta. Kuntien hankintoja sääntelevät muun muassa laki ja asetukset julkisista hankinnoista sekä EY:n hankintadirektiivit. EY:n uudet hankintadirektiivit ovat tulleet voimaan 30.4.2004. Suomen ja muiden jäsenvaltioiden on saatettava hankintalakinsa direktiivien mukaisiksi 31.1.2006 mennessä. Kauppa- ja teollisuusministeriön työryhmä, johon on kuulunut laaja joukko asiantuntijoita, on tehnyt ehdotuksen uusista säännöksistä perusteluineen.

Hankintasopimukset voidaan jakaa rakennusurakoihin, tavara- ja palveluhankintoihin sekä käyttöoikeusurakoihin ja palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin. Rakennusurakkasopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jonka tarkoituksena on rakennustyön toteuttaminen taikka toteuttaminen ja suunnittelu yhdessä. Rakennusurakka voi olla talon-, maan- tai vesirakennustöiden urakka. (Hankintalakiehdotus 4 § 2 kohta.) Tavarahankintasopimuksella tarkoitetaan sopimusta, jolla ostetaan, vuokrataan (leasing) tai osamaksulla hankitaan tavaroita. Tavarahan hankinnan lisäksi sopimukseen voi sisältyä kokoamis- tai asennustyötä. (Hankintalakiehdotus 4 § 3 kohta.) Palveluhankintasopimuksella tarkoitetaan muuta kuin rakennusurakka- tai tavarahankintasopimusta (hankintalakiehdotus 4 § 4 kohta).

Käyttöoikeusurakalla tarkoitetaan sopimusta, jossa rakennustyön vastikkeena on joko yksinomaan kohteen käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (hankintalakiehdotus 4 § 6 kohta). Palveluja koskevassa käyttöoikeussopimuksessa palvelujen suorittamisen vastikkeena on joko yksinomaan palvelun käyttöoikeus tai tällainen oikeus ja maksu yhdessä (hankintalakiehdotus 4 § 7 kohta). Esimerkkinä palveluja koskevasta käyttöoikeussopimuksesta voidaan mainita julkisen pysäköintialueen kunnossapito. Yksityisen sektorin toimija pitää sopimuskauden ajan aluetta kunnossa ja saa vastikkeena alueen pysäköintitulot.

Ero käyttöoikeusurakan ja palveluja koskevan käyttöoikeussopimuksen välillä tehdään sen perusteella, kumpi toiminnoista (rakentaminen vai palvelun tuottaminen) on hankinnan varsinainen kohde ja kumpi on merkitykseltään toissijainen. Jos kohde siirtyy sopimuskauden jälkeen julkiselle sektorille, kyse olisi useimmiten käyttöoikeusurakasta. Jos kohde jää yksityisen omistukseen, kyse olisi useimmiten palveluja koskevasta käyttöoikeusurakasta. Tulkinta tulee kuitenkin tehdä tapauskohtaisesti hankkeen eri osien arvojen perusteella. (Tiitta 2000, 65-67.) Esimerkiksi julkisen sektorin osto-optio voi muuttaa hankkeen määrittelyn käyttöoikeusurakaksi (Kankainen ym. 73/2001, 23). Yksityisrahoitushankkeet ovat pääsääntöisesti käyttöoikeusurakoita tai palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia kuitenkin sillä edellytyksellä, että yksityinen sektori tosiasiassa kantaa hankkeen taloudellista ja kohteen hyödyntämiseen liittyvää riskiä (Tiitta 2000, 76, Komissio 2000, 9-10).

Hankintaan soveltuvan menettelytavan valinnassa on edellä mainittujen hankintalajien lisäksi huomioitava EU:n kynnyksarvot. Ne ovat tutkimuksen laatimishetkellä (kevät 2005) tavara- ja palveluhankintojen osalta 236.945 euroa ilman arvonlisäveroa ja rakennusurakoiden osalta

5.923.624 euroa ilman arvonlisäveroa. Hankintalakiehdotuksessa kynnysarvoksi on esitetty tavaraja palveluhankintojen osalta 249.000 euroa ja rakennusurakoiden osalta 6.242.000 euroa (hankintalakiehdotus 14 §). Kynnysarvon ylittyessä hankinta tulee pääsääntöisesti kilpailuttaa EU:n laajuisesti.

Kilpailuttamisprosessin keskeiset vaiheet ovat hankinnan suunnittelu ja valmistelu, tarjouspyyntö, saatujen tarjousten vertailu, valintapäätös ja sopimuksen laadinta. Tarjouksista tulee valita se, mikä on kokonaistaloudellisesti edullisin tai hinnaltaan halvin. Tarjouspyynnössä on määriteltävä tarkoin hankittava suorite ja kriteerit, joiden perusteella tuottajan valinta tehdään. Tarjousten vertailussa voidaan huomioida vain ne seikat, jotka on mainittu tarjouspyynnössä. Kilpailuttamisprosessissa tulee kaikkia ehdokkaita ja tarjoajia kohdella tasapuolisesti ja syrjimättä. (Ks. esim. Alkio ym. 2004.)

Yksityisrahoituksella tarkoitetaan julkisen sektorin hankkeen toteuttamista yksityisen osapuolen hankkimalla rahoituksella (Kankainen ym. 75/2001, 4). Kyse ei ole kuitenkaan vain rahoituksesta vaan toimintatavasta. Yksityisrahoitusmallit eroavat toisistaan erityisesti kohteen omistusjärjestelyjen ja maksumekanismien osalta, mutta yhteistä kaikille malleille on julkisen ja yksityisen sektorin väliset pitkät sopimuskaudet, osapuolten erikoistuminen ja tehokas työnjako, riskien jakaminen sekä yksityisen sektorin vastuu kohteen ylläpidosta sopimuskauden ajan. (Kankainen ym. 76/2001, 54.) Yksityisrahoitusmallien sisältö on määritelty luvussa 4.2.

Yksityistämistä on käsitteenä käytetty kuvaamaan yksityisen sektorin toimintatapojen käyttöönottoa julkishallinnossa. Jorma Rasinmäki on väitöskirjassaan jakanut yksityistämisen formaaliseen, organisatoriseen, funktionaaliseen ja materiaaliseen yksityistämiseen. Ainoastaan materiaallinen yksityistäminen on kokonaisuudessaan kuntaorganisaation ulkopuolelle siirrettyä toimintaa. Tästä voi esittää esimerkkinä toiminnasta luopumisen ja osakkeiden tai omaisuuden myymisen. Muut yksityistämisen muodot ovat kunnan omassa organisaatiossa tapahtuvaa muutosta kuten nettobudjetointi, yhtiöittäminen ja ostopalvelut. (Rasinmäki 1997, 42-51.)

Kilpailuvirasto on jakanut yksityistämisen muodot omaisuuden tai tehtävien siirtoon julkiselta sektorilta yksityiselle ja yksityisen sektorin toimintaperiaatteiden omaksumiseen julkisella sektorilla (Kilpailuvirasto 2001, 27). Toisaalta kirjallisuudessa on myös vierastettu yksityistämisen käsitteen laajaa tulkintaa ja katsottu siihen sisältyvän vain julkisen vallan tehtävien vähentämisen toimintojen siirtämisellä pois kunnalta (Karila 1998, 107). Tällöin yksityistämisellä on tarkoitettu

tu vain omistajuudesta luopumista. Luopuminen voi tapahtua myymällä tai lahjoittamalla omaisuutta. Yksityistämisen prosessi voi olla hallittu tai hallitsematon (Salminen ym. 1996, 63). Tässä tutkimuksessa yksityistämistä käytetään sen suppeassa merkityksessä eli kuvaamaan toiminnan ja/tai omaisuuden siirtämistä pois kunnalta.

Yksityistämisen ja yksityisrahoituksen olennaisin ero perustuu omaisuuden siirtämiseen. Kun yksityistämisessä omaisuuden siirtyminen on lopullista, yksityisrahoituksessa siirtyminen tapahtuu usein vain sopimuskauden ajaksi. Lisäksi yksityisrahoituksessa julkinen sektori valvoo yksityisen sektorin tuottamien palvelujen laatua. Perinteiseen hankintaan nähden erona on ennen kaikkea se, että yksityisrahoituksessa yksityinen sektori vastaa sekä kohteesta ja sen rahoituksesta että palvelutuotannosta. (Kankainen ym. 75/2001, 6-7.)

Kunnan toiminnan järjestämismallivaihtoehtoja voidaan jaotella esimerkiksi omistuksen, rahoituksen, organisoinnin tai kilpailu- ja yhteistyömallien perusteella. Perinteinen toimintatapa on oma tuotanto. Kunnan toimintojen ulkoistaminen voidaan jakaa kolmeen perusmuotoon: teettäminen ulkopuolella, kuntien organisoitu yhteistyö ja yhtiöittäminen. Teettäminen ulkopuolella käsittää ostopalvelujen, toimilupien ja vastaavien lisäksi käyttöoikeussopimukset. (Valkama ym. 2002, 240-243.)

Ulkoistamisella (outsourcing) tarkoitetaan toiminnon siirtämistä ulkopuolisen sopimuskumppanin hoidettavaksi (Fiebig 1996, 123-124). Ulkoistaminen voidaan jakaa eri tasoihin sen mukaan, kuinka laajasti ulkopuolista toimittajaa tai tuottajaa käytetään. Suppeimmillaan ulkoistaminen koskee tietyn yksittäisen toiminnon ostamista oman organisaation ulkopuolelta ja laajimmillaan toimintojen siirtämistä tai luovuttamista ulkopuoliselle sille, että myös laitteita ja henkilöstöä siirryy.

André Fiebig on jakanut yritystoiminnan ulkoistamistyyppit seuraavasti:

- sopimusulkoistaminen siten, että omaisuutta siirryy (transfer outsourcing)
- sopimusulkoistaminen siten, ettei omaisuutta siirry (simple outsourcing)
- ulkoistaminen yhteisesti omistetulle yritykselle (joint venture outsourcing)
- ulkoistaminen konsernin sisällä (group outsourcing) (Fiebig 1996, 124-125).

Ulkoistaminen voidaan siten jakaa sisäiseen ja varsinaiseen ulkoistamiseen. Kunnan toiminnassa sisäisellä ulkoistamisella voidaan tarkoittaa joko kuntaorganisaation tai tätä laajemman kunta-

konsernin sisällä tapahtuvaa toiminnan keskittämistä erilliselle yksikölle. Varsinaisella ulkoistamisella tarkoitetaan sopimuksella kunnan ulkopuolelle siirrettyä tuotantoa ja toimintaa.

Yksityisrahoitushanke sisältää usein varsinaisen ulkoistamisen piirteitä. Yksityisrahoituksessa omaisuutta voi siirtyä yksityiselle sektorille, joka ottaa sopimuskauden ajaksi kunnan järjestämisvastuulla olevan palvelutehtävän hoitaakseen.

3.3 Transaktiokustannusten teoria

Transaktiokustannusten teoria perustuu Oliver E. Williamsonin tutkimuksiin yritystoiminnan organisoimisesta ja sopimustoiminnassa. Vaikka teoria on kehitetty yksityiselle sektorille, sen viitekehystä voidaan soveltuvin osin hyödyntää myös julkisella sektorilla. Teoria soveltuu erityisesti silloin, kun harkitaan ulkoistamista. (Coulson 1997, 107.) Teoriaa voidaan hyödyntää myös yksityisrahoituksen käyttöä harkittaessa, koska yksityisrahoitushankkeet edellyttävät ulkoistamispäätösten tavoin laajaa suunnittelua, sopimusneuvotteluita, sopimuksen laadintaa ja valvontaa.

Transaktiokustannukset (transaction costs) ovat liiketoimintakustannuksia eli taloudellisesta toiminnasta aiheutuvia kustannuksia. Ne aiheutuvat yleensä toisten yritysten tai muiden osapuolten kanssa tehtävistä sopimuksista ja ne voidaan jakaa ex ante eli etukäteis- ja ex post eli jälkikätekustannuksiin. Etukäteiskustannukset koostuvat luonnoksista (drafting), neuvotteluista (negotiating) sekä sopimuksen valvonnasta ja turvaamisesta (safeguarding an agreement) aiheutuvista kustannuksista. Jälkikätekustannukset muodostuvat virhesuorituskustannuksista (the maladaptation costs), tinkimisestä (the haggling costs), hallintajärjestelmäkustannuksista (the setup and running costs) ja täytäntöönpanokustannuksista (the bonding costs of effecting secure commitments). (Williamson 1985, 20-21, Kiiha 2002, 49-51.)

Liiketoimintaprosessiin liittyy suunnittelu (planning), lupaus (promise), kilpailu (competition) ja hallinta (governance). Transaktiokustannusten teoria olettaa, että toimijat ovat tiedollisista ja taidollisista syistä rajoitetusti rationaalisia (bounded rationality) ja käyttäytyvät opportunistisesti (opportunism) eli pyrkivät hyötymään. Tämän lisäksi transaktiot ovat tuotantospesifejä (asset specificity) eli ne vaativat erityisinvestointeja. (Ks. tarkemmin Williamson 1985, myös Coulson 1997, 108-110.) Teorian mukaan suunnittelu on epätäydellistä rajoitetun rationaalisuuden vuoksi, lupauksia ei pidetä opportunistisen käyttäytymisen vuoksi ja sopimuskumppani ei ole vapaasti

valittavissa, koska kaikilla ei ole tarvittavia investointeja. Tämä vuoksi tarvitaan hallintaa, josta aiheutuu kustannuksia, transaktiokustannuksia. (Williamson 1985, 32.)

Transaktioiden hallintarakenteilla pyritään minimoimaan transaktioiden kustannuksia. Liiketoiminnan harjoittaminen voidaan jakaa kolmeen hallintarakenteeseen: markkinat, hybridit ja hierarkia. Hierarkia tarkoittaa toiminnon suorittamista yrityksen sisällä. Mahdolliset yrityksen osastojen tai yksiköiden väliset erimielisyydet tulee ratkaista yrityksen sisällä. Markkinat tarkoittaa yksinkertaisten toimintojen ulkoistamista lyhytkestoisin sopimuksin. Sopimukset koskevat usein standardoituja tuotteita ja palveluja. Vaihtoehtoisia sopimuskuppaneita on useita. Markkinoilla kilpailu ja sopimusoikeus riittävät transaktioiden hallintaan. (Kiiha 2002, 52 ja 62-71. Kiihan lähteenä on Williamson 1996.)

Hierarkian ja markkinoiden välillä on hybridit. Näillä tarkoitetaan monimutkaisia, pitkäkestoisia sopimuksia, jotka edellyttävät erityisinvestointeja. Yksityisrahoitushankkeet ovat ulkoistamisso-
pimusten tavoin yleensä hybridejä. Hybridit on jaettu kolmenkeskiseen ja kahdenkeskiseen hallintarakenteeseen. (Williamson 1985, 74-75, Kiiha 2002, 63, 65-70.)

Kolmenkeskinen hallinta tarkoittaa, että sopimusosapuoliin nähden ulkopuolinen taho päättää sopimusrikkomuksen seuraamuksista. Tämä taho on liikesuhteissa useimmiten välimiesoikeus, mutta se voi olla myös yleinen tuomioistuin. (Williamson 1985, 74-75, Kiiha 2002, 67.) Kahdenkeskisessä hallinnassa sopimusosapuolet voivat asettaa yhteistyöelimen, sopia kannustin- tai sanktiojärjestelmästä tai käyttää ns. panttivankeja (hostages). Panttivankien käyttäminen voi tarkoittaa esimerkiksi erityisinvestointeja tai yhteisyritystä (joint venture). (Williamson 1985, 75-77, Kiiha 2002, 68-70.)

Yksityisrahoitusmallien harkinnassa tulee kustannusten lisäksi huomioida myös muita tekijöitä. Yksi keskeinen tekijä on epävarmuus. Epävarmuuteen vaikuttaa transaktioiden sidonnaisuus. Markkinavaihdannassa sidonnaisuus on vähäistä, kun taas pitkäkestoisessa hankkeessa, jossa käytetään yksityisrahoitusta, sidonnaisuus on suurempaa. Epävarmuutta arvioitaessa tulee harkita myös sitä, miten helposti toiminto on valvottavissa ja miten toiminto pystytään kuvaamaan sopimuksessa. Tähän vaikuttaa toiminnon läpinäkyvyys. (Ks. Williamson 1985, 59-60, Coulson 1997, 111-112, Walsh 1995, 48-49.)

Lisäksi sopimustoiminnassa tärkeää on luottamus. Kaikesta ei voi sopia ja toisaalta yritys voi kokea yksityiskohtaisen sopimuksen epäluottamukseksi. Laadun valvontaa korvaamaan ja luottamusta lisäämään voidaan vaatia kolmannen osapuolen laatuauditointeja. Myös tuottajan maineella ja aikaisemmalla kokemuksella on merkitystä. (Walsh 1995, 49-52.)

3.4 Päämies-agentti -teoria

Kunnan toiminnassa päämies-agentti –suhteena voidaan nähdä toisaalta kuntalaisten eli veronmaksajien ja kuntaorganisaation välinen suhde ja toisaalta esimerkiksi kunnan tilaajana ollessa ja sen toimeksiannosta toimivien palvelun tuottajien välinen suhde. Päämies-agentti –teorian mukaan päämiehellä on intressejä, joiden toteuttamiseen se tarvitsee agenttia. Agentti käyttää päämiehen varoja, mutta päämies ei voi olla täysin varma, toimiiko agentti sopimuksen mukaisesti. (Martikainen ym. 2002, 15.)

Päämies-agentti –teorian keskeinen lähtökohta on se tosi seikka, ettei täydellistä sopimusta kyetä tekemään (Valkama 2004, 40 mainittuine lähteineen). Päämies-agentti –teoria soveltuu hyvin tilanteisiin, joissa sopimusta koskevat kysymykset ovat monimutkaisia. Pääjaon mukaan sopimus voi olla toiminta- tai tulosperusteinen. Sopimuksen sisältöön vaikuttavia seikkoja ovat muun muassa epävarmuus, riskit ja informaatio. Eri tilanteihin soveltuu erilainen sopimus. (Eisenhardt 1989, 60-61 ja 71.)

Päämies-agentti –teoriaan liittyvät informaatio-ongelmat. Päämies ei voi täysin luottaa agentin antamaan informaatioon. Se ei välttämättä ole oikeaa ja riittävää. (Martikainen ym. 2002, 15.) Vaikka päämiehellä ja agentilla olisikin yhteisiä tavoitteita, heillä on myös omia tavoitteita, mikä vaikuttaa siihen, ettei kaikkea informaatiota haluta antaa toiselle osapuolelle. Erilaisilla hallintamekanismeilla voidaan rajoittaa agentin itsekästä menettelyä. Tulosperusteisen sopimuksen on katsottu kannustavan agenttia toimimaan päämiehen etujen mukaisesti. (Eisenhardt 1989, 59-60.) Toisaalta pitemmissä sopimussuhteissa käytetään toimintaperusteista sopimusta useammin kuin lyhyissä sopimussuhteissa (Eisenhardt 1989, 62-63).

Päämies-agentti –teoriaan liittyvät myös kontrollikysymykset. Päämies valvoo agentin toimintaa. Eri tilanteissa valvonnan tavat ja määrät vaihtelevat. Valvonnan tarpeeseen vaikuttaa muun muassa se, kuinka hyvin päämies tuntee agentin ja kuinka paljon hän luottaa agenttiin. Myös toimeksiannon laatu vaikuttaa. Jos kyse on taloudellisesta tai muutoin vähäarvoisesta tehtävästä, voi

valvonta olla vähäistä, kun taas isossa ja merkittävässä hankkeessa valvonnan tulee olla suunnitelmallisempaa. Päämies voi hankkia valvontaa varten toisen agentin. (Valkama 2004, 41.) Mikäli päämies kykenee todentamaan agentin toimintaa, agentti toimii todennäköisemmin päämiehen edun mukaisesti (Eisenhardt 1989, 60).

Päämies-agentti –teoriaa tulee käyttää yhdessä muiden teorioiden kanssa. Täydentävänä teoriana voi käyttää esimerkiksi transaktiokustannusten teoriaa. (Eisenhardt 1989, 71-72.) Päämies-agentti –teorialla ja transaktiokustannusten teorialla on yhteisiä piirteitä ja ne kuuluvat samaan teoriaperheeseen (Eisenhardt 1989, 63, Williamson 1985, 24). Teoriat eroavat toisistaan siinä, että transaktiokustannusten teoria koskee erityisesti organisaatioiden välisiä suhteita, kun taas päämies-agentti –teoria soveltuu myös organisaation sisäisiin suhteisiin (Eisenhardt 1989, 64).

3.5 Julkisen sektorin tehtävät ja kunnan toimiala

Richard Musgrave on luokitellut julkisen sektorin päätehtävät kolmeen kenttään. Stabilisaatio-tehtävä tarkoittaa huolehtimista talouden vakaasta kehityksestä. Allokaatio- eli voimavarojen kohdentamistehtävä tarkoittaa tuotanto-, investointi- ja kulutuspäätösten ohjaustehtävää. Distribuutiotehtävä tarkoittaa sopivasta tulonjaosta ja siten hyvinvoinnin jakautumisesta huolehtimista. (Musgrave ym. 1973, 6-7.)

Kuntatasolle julkisen sektorin tehtävistä soveltuvat sellaiset tehtävät, joissa muutokset ovat hitaita ja jotka eivät ole herkkiä suhdanteille. Kuntien tehtävät ovatkin pääosin hyvinvointipalveluihin tai julkishyödykkeisiin liittyviä. (Kurri ym. 1998, 6 ja 54.) Kuntalain 2 §:ssä on määritelty kunnan toimiala. Kuntalain mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa (yleinen toimiala) ja sille laissa säädetyt tehtävät (erityistoimiala). Kunnille ei saa antaa uusia tehtäviä tai velvollisuuksia taikka ottaa pois tehtäviä tai oikeuksia muuten kuin säätämällä siitä laissa. Kunta voi sopimuksen nojalla ottaa hoitaakseen muitakin kuin itsehallintoonsa kuuluvia julkisia tehtäviä. Kunta voi hoitaa sille laissa säädetyt tehtävät itse tai yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa. Kunta voi hankkia tehtävän edellyttämiä palveluja myös muilta palvelun tuottajilta. (Harjula ym. 2004, 97.)

Kunta voi tietyin edellytyksin harjoittaa myös elinkeinotoimintaa, mutta pelkkään voiton tuottamiseen perustuva liiketoiminta ei pääsääntöisesti voi kuulua kunnan toimialaan. Korkein hallinto-oikeus on antanut useita ratkaisuja kunnan yleisen toimialan rajoista. Esimerkiksi ratkaisussa

KHO 2.8.2001/1738 on katsottu, että kunta voi olla osakkeenomistajana mukana IT-yhtiössä, kun yhtiön toiminnan keskeisenä tavoitteena oli edistää kuntien yhteistoimintaa tietotekniikka-palvelujen järjestämisessä ja seudullista kehitystä informaatioteknologian avulla. (Harjula ym. 2004, 111-112.)

Kuntien hoidettavaksi kuuluvat erityisesti peruspalvelutehtävät. Rahoituksen osalta kunnan perustehtävien hoitaminen edellyttää mahdollisimman vakaata tulopohjaa. Näin ollen kuntien tulot perustuvat pitkälti valtionapuihin, veroihin ja käyttäjämaksuihin. (Kurri ym. 1998, 6 ja 54.) Hyvinvointipalvelut ovat tyypillisiä kunnan järjestämisvastuulla olevia palveluja. Meriittihyödykkeiksi kutsutaan koulutus-, sosiaali-, terveys- ja kulttuuripalveluita sekä usein myös asumispalveluita. Näitä hyvinvointivaltion ydintehtäviksi luettavia palveluja tulisi olla alueesta ja asukkaan tulotasosta riippumatta saatavilla. (Kurri ym. 1998, 14.) Lailla säädetty tehtävät voivat olla pakollisia tai vapaaehtoisia. Esimerkiksi peruskoulun ja päivähoidon järjestäminen sekä kaavoitus ovat pakollisia tehtäviä, kun taas lukion pitäminen on vapaaehtoinen tehtävä. (Harjula ym. 2004, 131.)

Vaikka kunnalla olisi palvelun järjestämisvastuu, palvelun tuottajana voi olla muukin taho. Julkista hallintotehtävää ei voi antaa muulle kuin viranomaiselle, mutta etenkin tukipalveluina pidettävät tehtävät kuten siivous-, kuljetus- ja ruokailupalvelut voidaan ostaa myös yksityiseltä taholta. (Harjula ym. 2004, 134 ja 137.) Vaikka kuntalaisille annettavan palvelun tuottaisi kunnan toimeksiannosta yksityinen palvelun tuottaja, kunnan tulee edelleen päättää laissa säädettyistä asiakasmaksuista tai kunnan asukkaille annettavista avustuksista (Harjula ym. 2004, 137).

Lisäksi tulee muistaa se, että kunnalla säilyy palvelun järjestäjän vastuu, vaikka kunta antaisi palvelun tuottamisen yksityisen tehtäväksi. Kunnan velvollisuutena on edelleen huolehtia julkisuus-, salassapito-, vastuu-, kieli- ja oikeusturvanäkökohtien asianmukaisesta huomioimisesta. (Rasinmäki 1997, 169-170.) Esimerkiksi kuntalain mukainen tiedottaminen ja muut kuntalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuudet tulee huomioida palvelujen tuotantotavasta riippumatta.

Infrastruktuuripalvelujen hyöty voi ulottua paikallisesta kuntatasosta aina valtakunnalliseen ja jopa kansainväliseen ympäristöön. Esimerkiksi liikenne ratkaisu voi olla kuntakohtainen tai valtakunnallinen. Infrastruktuuripalveluihin liittyvät myös positiiviset ja negatiiviset ulkoisvaiku-

tukset. (Kurri ym. 1998, 11-12.) Infrastruktuurihankkeet voivat olla useiden kuntien ja valtion viranomaisten yhteishankkeita.

Yksityisrahoitushankkeessa kunta voi olla osakkaana perustettavassa projektiyhtiössä, mutta osakeomistuksella ei tulisi muuttaa yksityisrahoituksessa yksityiselle kuuluvaa riskiä kunnan riskiksi. Lisäksi osakeomistusta harkittaessa tulee myös huomioida kunnan kuntalain mukaiset toimialarajoitukset. Palvelujen sopimuskauden jälkeisen kilpailuttamisen ja tästä johtuvien tasaver-taisuus- ja syrjimättömyysvaatimusten kannalta voisi olla parempi, ettei kunta ole projektiyhtiön osakas.

4. HANKKEIDEN RAHOITUSVAIHTOEHDOT

4.1 Talousarviorahoitus

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuusto päättää kunnan toiminnasta ja taloudesta. Valtuuston tehtävänä on muun muassa päättää talouden, rahoituksen ja sijoitustoiminnan perusteista sekä hyväksyä talousarvio. Kunnanvaltuusto hyväksyy vuosittain seuraavan vuoden talousarvion sekä vähintään kolmen seuraavan vuoden taloussuunnitelman.

Talousarviolla on katsottu olevan taloudellinen, oikeudellinen, poliittinen ja tilinpidollinen tehtävä. Talousarviossa esitetään rahoituksen lähteet ja verotuksella kerättävät varat, mikä osoittaa talousarvion taloudellista tehtävää. Kunnan toimielimet ja viranomaiset ovat oikeudellisesti sitottuja talousarvion noudattamiseen. Poliittinen tehtävä tarkoittaa sitä, että palvelutarpeita priorisoidaan talousarvion määrärahajoin. Lisäksi talousarvion toteutumisen seurantaan varten tarvitaan kirjanpidon tilipuitteet, kirjauserusteet ja tilinpäätös sisältöineen. (Myllyntaus 2002, 34.)

Julkisen rakennusinvestoinnin rahoitusvaihtoehdot voidaan jakaa talousarviopohjaiseen eli budjettirahoitukseen, kohdennettujen verojen ja veronluonteisten maksujen avulla tapahtuvaan rahoitukseen sekä yksityisrahoitukseen (Junnonen ym. 56/1998, 17). Perinteisesti julkiset hankkeet on toteutettu talousarviorahoituksella, jolloin hankkeiden toteuttaminen on ollut riippuvainen kunnan senhetkisistä rahoitusmahdollisuuksista ja taloudellisesta tilanteesta. Näin ollen yhteiskunnan kannalta tarpeellisia investointeja on voinut jäädä tekemättä. (Junnonen ym. 56/1998, 19-20).

Tässä tutkimuksessa talousarvion mukaiset tulot on jaettu verotuloihin, valtionosuuksiin ja maksuihin. Maksut koostuvat sekä myynti- että maksutuloista. Lisäksi kunta voi saada tuloja korkoina ja muina rahoitustuottoina. Koska saaduilla tuloilla ei kaikkia hankkeita kyetä kattamaan, kunta rahoittaa hankkeita myös lainarahalla. (Ks. esim. Tampereen kaupungin talousarvio 2005, 131-138 ja 151-155.)

4.1.1 Kunnallisverot

Kunnallisverotus voi perustua tulojen ja omaisuuden verottamiseen taikka välillisiin veroihin ja muihin veroihin ja maksuihin. Pohjoismaissa pääpaino on tuloverotuksessa ja omaisuuden osalta verotetaan lähinnä kiinteistöomistuksen perusteella. Sen sijaan anglosaksissa maissa kiinteistövero on kuntien merkittävin verolähde. (Kurri ym. 1998, 34-35.)

Kuntalain 66 §:ssä säädetään, että viimeistään talousarvion hyväksymisen yhteydessä on päätettävä kunnan tuloveroprosentista, kiinteistöveroprosentista sekä muiden verojen perusteista. Kunta saa verotuloja kunnallisverona, kiinteistöverona, osuutena yhteisöveron tuotosta ja koiraverosta. Kuntalaiset maksavat kunnallisveroa ansiotulojensa perusteella. (Harjula ym. 2004, 500.) Kiinteistöveroa maksavat kiinteistöjen omistajat kiinteistön sijaintikunnan mukaan riippumatta omasta kotipaikastaan. Yhteisöveron tuotto vaihtelee eniten eri vuosien välillä ja sitä on etukäteen vaikein arvioida.

Kunnat eivät peri kohdennettuja veroja vaan niitä voi periä lähinnä valtio. Kansainvälisesti kohdennettuja veroja on yleisimmin peritty tienpidossa esimerkiksi keräämällä polttoaineverolla rahaa tienpitoon. Veronluonteisella moottoritimaksulla tai aluemaksulla voidaan kerätä rahaa tiettyyn tarkoitukseen kuten moottoriteiden tai tietyn alueen liikenneinvestointeihin. Käyttömaksuilla kuten siltamaksut voitaisiin hankkia lisärahaa valtion tai kunnan muutoin kustantamaan investointiin, mutta Suomessa ei tällaisia maksuja yleisesti ole käytetty. (Junnonen ym. 56/1998, 22.)

4.1.2 Valtionosuudet

Valtionosuudet kattavat suuren osan kuntien menoista. Suomessa maksetaan yleisen, sitomattoman valtionosuuden lisäksi sektorikohtaista sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen valtionosuutta. Vuonna 1993 uudistetun valtionosuusjärjestelmän myötä siirryttiin laskennalliseen palvelutarve- ja kustannuserotekijöiden perusteella määräytyvään valtionosuusjär-

jestelmään entisen toteutuneisiin kustannuksiin pohjautuvan valtionosuusjärjestelmän sijaan. (Kurri ym. 1998, 35.)

Yleisen valtionosuuden osalta säännökset ovat kuntien valtionosuuslaissa. Kunnan hankkeiden toteuttamistavalla ei ole suoraa vaikutusta kunnan yleiseen valtionosuuteen. Sekä opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetussa laissa että sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta annetussa laissa on säännökset käyttökustannusten ja perustamishankkeiden valtionosuuksista. Käyttökustannusten valtionosuuksiin ei vaikuta hankkeen toteuttamistapa, mutta perustamishankkeiden valtionosuuksiin hankkeen toteuttamistavalla voi olla vaikutusta. (Tiitta 2000, 53.)

Edellä mainittujen sosiaali- ja terveystoimen sekä opetus- ja kulttuuritoimen lakien määritelmät perustamishankkeista ovat hieman toisistaan poikkeavat, mutta perustamishanke voidaan niiden perusteella määritellä tarkoittavan toiminnallisen kokonaisuuden muodostavaa tilojen rakentamista, hankintaa, peruskorjausta tai vastaavaa toimenpidettä. Perustamishankkeen valtionosuudessa ei huomioida maan hankintaa. (Tiitta 2000, 53. Ks. laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 31 § ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 21 §.)

4.1.3 Maksut

Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tulee päättää kunnan palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista. Kunnan maksut voivat olla luonteeltaan julkis- tai yksityisoikeudellisia. Julkisoikeudellisia maksuja ovat muun muassa rakennustarkastus- ja valvontamaksut, jätemaksut, sosiaali- ja terveystoimen asiakasmaksut sekä terveydensuojelulain mukaiset maksut. Yksityisoikeudellisia maksuja ovat esimerkiksi sähkö-, lämpö- ja muut energiamaksut, vesimaksut, erilaiset pääsymaksut sekä kaavoitussopimusten mukaiset maksut. (Harjula ym. 2004, 500-501.)

Monissa laeissa on määritelty asiakkailta perittävien maksujen suuruus tai enimmäismäärä (Harjula ym. 2004, 501-502). Vaikka laissa ei olisikaan määritelty maksun suuruutta, kunnan tulee noudattaa kuntalaisten yhdenvertaisuuden periaatetta eli kuntalaisilta perittävä maksu ei saa asettaa asiakkaita ilman perusteltua syytä eri asemaan. Erilaiset käyttäjäryhmät kuten eläkeläiset tai opiskelijat voivat saada alennuksia eikä tämä ole yhdenvertaisuusperiaatteen rikkomista. Sosiaa-

litoimen palveluissa voidaan huomioida asiakkaan maksukyky ja kunnallisteknisissä maksuissa kustannusvastaavuus. (Harjula ym. 2004, 505.)

Maksut eroavat veroista siten, että maksu on korvaus saadusta palvelusta tai suoritteesta (Harjula ym. 2004, 506). Maksujen osuus kunnan tuloista on noin 18 %. Ensisijaisia tulolähteitä ovat siten verot ja valtionosuudet. (Kurri ym. 1998, 38.)

4.1.4 Velkarahoitus

Kunnallislain voimassaoloaikana lainanotto oli kunnan pääomatuloa ja lainan lyhennykset olivat pääomamenoa (Myllyntaus 2002, 97). Kuntalaki tuli voimaan 1.7.1995, mutta kunnan taloutta sekä hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat luvut tulivat voimaan vasta 1.1.1997. Kuntalaissa ei kuitenkaan ole säännöksiä kunnan lainanotosta. Pitkäaikaisten lainojen muutokset merkitään talousarviossa rahoituslaskelmaan. Korkomenot on budjetoitava. (Hannus ym. 2000, 448-449.)

Suomessa kunnilla on vapaa lainanotto-oikeus, kun taas joissakin maissa lainanotto on rajoitettu vain investointitarkoituksiin (Kurri ym. 1998, 41-42). Kunnassa lainanotosta päättää valtuusto, ellei se ole esimerkiksi talousarvion yhteydessä delegoinut lainanottovaltaa kunnanhallitukselle, sen jaostolle tai alaiselle viranomaiselle taikka liikelaitoksen toimielimelle tai viranhaltijalle. Valtuuston tulee lainanottovaltuuksia antaessaan asettaa rajat lainan määrälle. Lisäksi johtosäännöillä valtuusto on voinut antaa lainanottovaltuuksia tilapäislainoille kunnan maksuvalmiuden turvaamiseksi. (Hannus ym. 2000, 449.)

4.2 Yksityisrahoitusmalleja

4.2.1 PFI

Private Finance Initiative (PFI) on alun perin Iso-Britannian hallituksen 1992 aloittama yksityisrahoitusohjelma (Junnonen ym. 56/1998, 12). PFI voidaan suomentaa yksityisrahoitukseksi. Yksityisrahoituksessa käytetään projektirahoitusta julkisessa rakennushankkeessa (Kankainen ym. 64/2001, 75). Yksityinen sektori osallistuu rahoituksen lisäksi laajemminkin hankkeen toteuttamiseen ja mahdollisesti myös palvelutarjontaan kuntalaisille. Yksityisrahoitus ei ole pelkästään hankkeen rahoitustapa vaan uudenlainen tapa toimia (Kankainen ym. 76/2001, 54).

Julkisen sektorin näkökulmasta yksityisrahoituksen käytön tarkoituksena on pääoman käytön tehostaminen, pääoman vapauttaminen muihin tarkoituksiin, tehokkuus ja yksityisen sektorin asiantuntemuksen saaminen mukaan hankkeeseen. Yksityisen sektorin näkökulmasta yksityisrahoitusmallit ovat investointimahdollisuuksia. (Kankainen ym. 74/2001, 3.)

Yksityisrahoitus eroaa yksityistämisestä siten, että julkisella sektorilla on merkittävä rooli hankkeessa palvelujen ostajana ja niiden laadun valvojana. Yksityisrahoitushankkeissa on myös mahdollista se, että kohde palautuu kunnan omistukseen sopimuskauden päättyessä. (Kankainen ym. 74/2001, 3-5.) Eri yksityisrahoitusmallit eroavat toisistaan sopimuksen keston, investoinnin ja toiminnan kustannusten maksajan sekä kohteen omistuksen ja siirtämisen osalta.

4.2.2 Leasing-mallit

Leasing-mallit on jaettu edelleen ranskalaiseen (affermage) ja anglosaksiseen sekä BLT-malliin. Ranskalaisessa leasing-mallissa julkinen sektori maksaa kohteen uusinvestoinnit ja omistaa kohteen koko sopimuskauden ajan. Yksityinen sektori korjaa tai laajentaa kohdetta ja hoitaa kohteen toimintaa sopimuksen mukaisen ajan. Kohteesta asiakkailta saatavat myynti- ja maksutulot menevät sopimuskauden ajan yksityiselle sektorille korvaukseksi kustannuksista. (Junnonen ym. 56/1998, 51.)

Anglosaksisessa leasingissa yksityinen saa korvauksen julkiselta sektorilta leasing-/vuokramaksuina, jolloin julkinen sektori ei maksa kohteen uusinvestointia suoraan yksityiselle sektorille. Yksityisen sektorin toiminta voi kohdistua myös laajemmin kohteen suunnitteluun, rakentamiseen, rahoittamiseen, ylläpitoon ja hoitoon sopimuskauden ajaksi. (Junnonen ym. 56/1998, 51.)

BLT eli Build-Lease-Transfer -mallissa yksityinen sektori rahoittaa, suunnittelee, rakentaa ja pidättää itselleen omistusoikeuden kohteeseen määrätyksi ajaksi. Julkinen sektori vuokraa kohteen takaisin maksaen sovittua vuokraa sovittun ajan. Mallissa projektiyhtiö on omistaja ja julkinen sektori vuokraaja. (Junnonen ym. 56/1998, 54.) Tässä mallissa yksityinen sektori ei kuitenkaan vastaa kohteen palvelutuotannosta.

Leasing-mallit ovat ajallisesti lyhyimpiä yksityisrahoitusmalleja. Ne kestävät noin kymmenen vuotta ja niissä projektiyhtiön maksutuotot ovat kiinteät. (Junnonen ym. 56/1998, 49.)

Jyväskylän tutkimuskeskus Agora voidaan katsoa toteutetun BLT-mallin mukaisesti. Agora on ensimmäinen yksityisellä rahoituksella toteutettu julkinen talonrakennushanke. Kohteen tilaajina olivat Valtion kiinteistölaitos ja Jyväskylän yliopisto. Kohteen 150 miljoonan markan rahoituksesta vastasi saksalainen pankki LB Kiel, joka vuokraa tilat 30 vuodeksi Jyväskylän yliopistolle. Vuokrakauden päättyessä rakennuksen omistusoikeus siirtyy Valtion kiinteistölaitokselle. (Kankainen ym. 64/2000, 62.)

4.2.3 BOT-tyyppiset mallit

Build-Operate-Transfer (BOT) –mallissa yksityinen sektori suunnittelee, rahoittaa ja rakentaa julkisen sektorin omistaman kohteen sekä ylläpitää sitä ja mahdollisesti operoi kohteessa tapahtuvaa toimintaa sovitun ajan. Maksut ovat pääsääntöisesti käyttöperusteisia. Sopimuskauden jälkeen vastuu rakennuksesta ja toiminnasta siirtyy julkiselle sektorille. Omistusoikeus on pääsääntöisesti koko ajan julkisella sektorilla. Joskus kohteen omistus annetaan väliaikaisesti yksityiselle sektorille, mutta sopimuskauden päättyessä omistajuus palaa julkiselle sektorille. (Junnonen ym. 56/1998, 49 ja 52.) BOT-mallia on käytetty yleiskäsitteenä yksityisrahoitusmalleille ja muut mallit on luokiteltu sen alakäsitteiksi (Junnonen ym. 56/1998, 54).

Build-Transfer-Operate (BTO) –mallissa projektiyhtiö rahoittaa ja rakentaa julkisen kohteen. Projektiyhtiö luovuttaa kohteen sen valmistumisen jälkeen takaisin julkiselle sektorille ja vuokraa kohteen takaisin sovituksi ajaksi (20-40 vuotta). Mallissa projektiyhtiö vastaa kohteen ylläpidosta ja toiminnasta sekä kerää maksuja käyttäjiltä kattaakseen investoinnin, ylläpidon ja toiminnan aiheuttamat kustannukset. (Junnonen ym. 56/1998, 55.)

Suomessa BTO-mallia on käytetty Helsingissä Töölön jalkapallostadionin rakentamisessa. Projektiyhtiö rakentaa stadionin kaupungin urheilupaikkarahastolta, valtiolta ja yksityiseltä sektorilta saaduin varoin. Kohteen valmistuttua se siirtyy kaupungin omistaman yhtiön omistukseen, joka vuokraa sen yksityiselle yhtiölle kymmeneksi vuodeksi. Yksityisen yhtiön tulot muodostuvat kohteen toiminnoista saatavista tuloista. (Junnonen ym. 56/1998, 55.)

Design-Build-Finance-Operate (DBFO) –mallissa projektiyhtiön vastuulla on suunnittelu, rakentaminen, rahoitus ja toiminta. Julkinen sektori maksaa projektiyhtiölle vuosittain palvelujen käyttöön perustuvia maksuja. Mallia kutsutaan myös jälkirahoitusmalliksi, koska maksut maksetaan jälkikäteen vuosittain esimerkiksi tiehankkeessa tien liikennemäärien mukaan. Maksuja ei kui-

tenkaan peritä suoraan käyttäjiltä vaan julkiselta sektorilta. (Junnonen ym. 56/1998, 55-56.) Kyseessä on ns. varjotullijärjestelmä, jossa maksajana on veronmaksaja. Veroja maksavat muutkin kuin tienkäyttäjät ja vastuu maksuista projektiyhtiöön nähden on julkisella sektorilla, joten projektiyhtiön riski maksajan maksukyvyttömyydestä on pieni. (Kankainen ym. 73/2001, 20.)

Suomen ensimmäinen yksityisrahoitushanke Lahden moottoritie oli DBFO-hanke. Projektiyhtiön tehtäviin kuului Järvenpään ja Joutjärven välisen moottoritien toisen ajoradan suunnittelu, rakentaminen ja rahoitus sekä moottoritien molempien ajoratojen kunnossapito 15 vuoden ajan. Yhtiö saa valtiolta budjettivaroista ns. jälkirahoitusta noin 100 miljoonaa markkaa eli 16,8 miljoonaa euroa vuodessa. Maksut perustuvat liikennemääriin ja sopimuskauden päättyessä tie luovutetaan Tielaitokselle. (Junnonen ym. 56/1998, 56.)

Rehabilitate-Operate-Transfer (ROT)–mallissa projektiyhtiö korjaa olemassa olevaa kohdetta, eikä tee uutta niin kuin edellä mainituissa rakentamisesta sisältävissä malleissa (Junnonen ym. 56/1998, 56). Muilta osin malli vastaa BOT-mallia.

Lease-Renovate-Operate-Transfer (LROT) –mallissa projektiyhtiö vuokraa kunnostettavan tai laajennettavan kohteen julkisen sektorilta ja ylläpitää korjaamaansa kohdetta. Projektiyhtiö hoi-
taa myös kohteen toimintaa ja saa siten tuloja perittävistä maksuista. (Junnonen ym. 56/1998, 56.)

4.2.4 BOO-tyyppiset mallit

Build-Own-Operate (BOO) –mallissa yksityinen sektori rakentaa ja omistaa kohteen sekä ylläpitää sen toimintaa. Tulonsa yhtiö saa perittävistä käyttömaksuista. Mallissa kohde on yksityisen omistuksessa ja se säilyy yksityisen omistuksessa myös palvelujen tuottamista koskevan sopimuksen päättymisen jälkeen tai ainakaan sopimuksessa ei ole sovittu kohteen palautumisesta julkiselle sektorille. Maksut ovat kiinteitä ja käyttöperusteisia. Malli onkin rinnastettavissa ainakin osittain yksityistämiseen. Hankkeelle ei aina ole edes asetettu selvää päättymispäivää. (Junnonen ym. 56/1998, 49, 52 ja 57.)

Rehabilitate-Own-Operate (ROO) –mallissa projektiyhtiö korjaa olemassa olevaa kohdetta. Myös tässä mallissa kohteen omistus siirtyy lopullisesti yksityiselle eikä kohde enää palaa julki-

sen sektorin omistukseen sopimuskauden päättyessä. Yksityinen sektori ylläpitää toimintaa sovittun ajan. (Junnonen ym. 56/1998, 58.)

4.2.5 Yhteenveto yksityisrahoitusmalleista

Yksityisrahoitusmallit voidaan jakaa sopimuskauden, kohteen omistusoikeuden, investoinnin rahoittajan, kohteen ylläpidosta ja toiminnasta vastaavan tahon sekä kohteen luonteen, investoinnin maksajan ja maksuperusteiden osalta seuraavasti:

	SOPIMUSKAUSI	OMISTUS	INVESTOINNIT	TOIMINTA	KOHDE	MAKSAJA	MAKSUPERUSTE
Leasing-tyyppiset mallit							
- Affermage	10 vuotta	julkinen	julkinen	yksityinen	vanha	julkinen/käyttäjä	kiinteä/käyttö
- Leasing	10 vuotta	julkinen	yksityinen	yksityinen	uusi/vanha	julkinen	kiinteä
- BLT	noin 25 vuotta	yksityinen	yksityinen	julkinen	uusi/vanha	julkinen	kiinteä
BOT-tyyppiset mallit							
- BOT/ROT	10-30 vuotta	julkinen	yksityinen	yksityinen	uusi/vanha	käyttäjä	käyttö
- BTO					uusi	käyttäjä	käyttö
- DBFO					uusi	julkinen	käyttö
- LROT					vanha	käyttäjä	käyttö
BOO-tyyppiset mallit							
- BOO/ROO	vaihtelee	yksityinen	yksityinen	yksityinen	uusi/vanha	julkinen/käyttäjä	käyttö

(yhdistelty Junnonen ym. 56/1998, 59-60.)

5. YKSITYISRAHOITUSMALLIN TOTEUTTAMINEN

5.1 Tarveselvitys ja hankesuunnitelma

Yksityisrahoitushankkeen toteuttaminen alkaa tarveselvityksellä, jonka tehtävänä on määrittää hankkeen tarpeellisuus. Kunta tarvitsee rakennuksia ja muita tiloja sekä infrastruktuuria palvelutuotantaan varten. Julkisten palvelujen kysyntä tulevaisuudessa tulee arvioida tarkasti, sillä se on merkittävä tekijä hankkeen tarpeellisuutta arvioitaessa. (Kankainen ym. 76/2001, 25-26.) Tarvetta tulee arvioida pitkällä aikajänteellä, sillä tiettyä tarkoitusta varten rakennettuja toimitiloja voi olla vaikea tai kallista muuttaa uutta toimintaa varten. Toisaalta yksityisrahoitushankkeiden yksi ominaisuus on se, että tiloissa pyritään mahdollistamaan useita toimintoja.

Tarveselvityksen sisältö vaihtelee eri hankkeissa. Tilaajan eli kunnan näkökulmasta tarveselvitysvaiheessa selvitetään infrastruktuurin, tilojen ja palvelujen tarvetta. Selvityksessä käytetään ennusteita alueen tulevasta kehityksestä, palvelujen käyttäjien toiminnan ja käyttömäärän muu-

toksista sekä arvioidaan rakennushankkeen tarpeellisuus. Lisäksi selvitetään tilaajan rahoitus- tilanne ja vaihtoehdot tilojen hankkimiseen. Tarveselvityksen perusteella tehdään päätös, luovutaanko hankkeesta vai jatketaanko selvitystä, jolloin siirrytään hankesuunnitteluvaiheeseen. (Kankainen ym. 76/2001, 26 ja liite 3.)

Hankesuunnitteluvaiheessa on tärkeää arvioida hankkeen teknistä ja taloudellista toteutuskelpoisuutta sekä suunnitellun aikataulun realistisuutta. Lisäksi on määriteltävä toiminnalliset ja laadulliset tavoitteet, joiden lähtökohtana tulee olla käyttäjien toiminta ja tarpeet. Hankesuunnitteluvaiheessa käsitellään hankkeen laajuus ja määritellään alustava tilaohjelma, kustannus- ja talousarvio. Myös kysymykseen tulevat yksityisrahoitusmallit sekä kaupalliset ja juridiset näkökohdat tulee alustavasti arvioida. (Kankainen ym. 76/2001, 27-28.)

Hankesuunnitteluvaiheessa tulee muistaa myös tiedottamisen tärkeys. Kunnan toiminnasta tulee tiedottaa kunnan organisaation ja luottamushenkilöiden lisäksi kuntalaisia. Myös alueen tulevat asukkaat ja potentiaaliset yksityiset toimijat tulee huomioida mahdollisuuksien mukaan jo suunnitteluvaiheessa. Poliittiset päättäjät tulee sitouttaa hankkeeseen aikaisessa vaiheessa. (Kankainen ym. 76/2001, 28 ja liite 3.)

Hankesuunnitteluvaiheessa voidaan käyttää organisaation ulkopuolisia asiantuntijoita, mistä myös aiheutuu kustannuksia, jotka voidaan määritellä transaktiokustannuksiksi. Hankesuunnitteluun on syytä panostaa riittävästi, sillä huolellinen suunnittelu toimii hyvänä pohjana varsinaisen tarjouskilpailun valmistelussa. Hankesuunnitelman perusteella määritellään hankkeen tavoitteet ja vaatimukset huomioiden rahoitus, suunnittelu, rakentaminen ja ylläpito. (Kankainen ym. 76/2001, 28.) Lisäksi tulee huomioida tuotettavat palvelut.

Hankesuunnittelun perusteella kunta tekee päätöksen hankkeen jatkamisesta. Mikäli hanketta jatketaan, siirrytään tarjouskilpailuvaiheeseen. (Kankainen ym. 76/2001, 29.) Tarjouskilpailun kautta valitaan yksityinen taho, jonka kanssa yhteistyössä hanke toteutetaan.

5.2 Yhteistyökumppanien kilpailuttaminen ja valinta

5.2.1 Lainsäädännöllinen viitekehys kilpailuttamiseen

Yksityisrahoitusmallin toteuttaminen edellyttää hankintalainsäädännön ja kunnan toimintaa koskevien muiden lakien ja sääntöjen noudattamista. Kunta ei voi vapaasti valita sopimus Kumppaniin vaan kaikilla potentiaalisilla toimijoilla tulee olla mahdollisuus ilmaista kiinnostuksensa hankkeeseen.

Hankintamenettelyt voidaan jakaa kolmeen ryhmään: avoin menettely, rajoitettu menettely ja neuvottelumenettely. EY:n hankintadirektiivit ja hankintalakiehdotus sisältävät näiden menettelyjen lisäksi kilpailullisen neuvottelumenettelyn, sähköisen huutokaupan, dynaamisen hankintamenettelyn ja puitejärjestelyn.

Avoimella menettelyllä tarkoitetaan hankintamenettelyä, jossa tarjouskilpailuun osallistuvien tarjoajien määrää ei rajoiteta. Hankinnasta julkaistaan ilmoitus ja lisäksi tarjouspyynnön voi lähettää valituille toimittajille. Kaikilla halukkailla on mahdollisuus pyytää tarjouspyyntö ja tehdä tarjous. (Hankintalakiehdotus 4 § 11 kohta.)

Rajoitetussa menettelyssä on kaksi erillistä vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa hankintailmoituksella pyydetään ehdokkaita toimittamaan osallistumishakemukset, joiden perusteella hankintayksikkö valitsee etukäteen ilmoittamiensa kriteerin perusteella ne tarjoajat, joille varsinainen tarjouspyyntö toimitetaan. Toisen vaiheen muodostaa varsinaisen tarjouspyynnön lähettäminen valituille ehdokkaille. (Hankintalakiehdotus 4 § 12 kohta.) Tarjoajia on kutsuttava hankinnan kokoon ja laatuun nähden riittävä määrä todellisen kilpailun varmistamiseksi. Vähimmäismäärä on viisi tarjoajaa. (Hankintalakiehdotus 21 §.)

Neuvottelumenettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jossa hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen ja ehdokkaiden tulee jättää osallistumishakemukset. Sopimuksen ehdoista neuvotellaan valittujen tarjoajien kanssa. (Hankintalakiehdotus 4 § 13 kohta.) Neuvottelumenettely on mahdollinen vain erityisistä syistä. EU:n kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa se tulee kyseeseen ensinnäkin silloin, kun avoimella, rajoitetulla tai kilpailullisella neuvottelumenettelyllä ei ole saatu lainkaan hyväksyttäviä tarjouksia. Neuvottelumenettelyä voidaan käyttää myös silloin, kun hankinnan luonteen tai asiaan liittyvien riskien vuoksi hankintaa ei poikkeuksellisesti voida etu-

käteen kokonaisuudessaan hinnoitella tai jos palveluhankinnan tarjouspyyntöä tai tehtävänäeritteilyjä ei voida laatia tarkasti. Kysymykseen tulevia palveluja ovat rahoitus-, asiantuntija- ja muut henkiset palvelut. Lisäksi neuvottelumenettely on mahdollinen tutkimusta, kokeilua tai kehitystä varten tehdyssä rakennusurakassa, jossa ei tavoitella taloudellista hyötyä. (Hankintalakiehdotus 22 §.) Voimassaolevan hankinta-asetuksen mukaan käyttöoikeusurakassa voidaan aina käyttää neuvottelumenettelyä (hankinta-asetus 15 §).

Hankintalakiehdotuksen mukaan EU:n kynnysarvon alittavissa hankinnoissa neuvottelumenettely on mahdollinen silloin, kun tavara- tai palveluhankinnan ennakoitu kokonaisarvo on alle 50.000 euroa tai kun rakennusurakan ennakoitu kokonaisarvo on alle 500.000 euroa. Lisäksi neuvottelumenettely olisi mahdollinen muun muassa, jos hankinnan luonteen vuoksi ei tarjouspyyntöä voida laatia riittävän tarkasti tai jos hankinnan luonne tai asiaan liittyvät riskit eivät poikkeuksellisesti salli etukäteishinnoittelua. Esimerkkinä on mainittu muun muassa yksityisrahoitus- ja elinkaarimallit. Lisäksi neuvottelumenettely olisi mahdollinen palveluja koskevissa käyttöoikeussopimuksissa ja käyttöoikeusurakoissa sekä julkisen ja yksityisen yhteistyösopimuksissa ja kehitysluonteisissa pitkäkestoisissa hankinnoissa sekä poikkeuksellisen kiireellisissä hankinnoissa. (Hankintalakiehdotus 58 § perusteluineen.)

Kilpailullinen neuvottelumenettely on mahdollinen erityisen monimutkaisissa hankinnoissa, jos hankintayksikkö ei pysty objektiivisesti määrittelemään hankinnan oikeudellista tai rahoituskellista luonnetta tai teknisiä tietoja, joilla tavoite saavutettaisiin. Tässä menettelyssä hankintayksikkö ensin julkaisee ilmoituksen, jonka perusteella toimittajat pyytävät saada osallistua. Hankintayksikkö neuvottelee osallistumishakemusten perusteella valittavien toimittajien kanssa mahdollisista ratkaisuvaihtoehdoista. Neuvottelujen pohjalta hankintayksikkö laatii tarjouspyynnön, joka lähetetään valituille ehdokkaille. (Hankintalakiehdotus 4 § 15 kohta ja 24 §.)

Kilpailullisen neuvottelumenettelyn vaiheet voidaan jakaa seuraavasti:

1. Hankintailmoitus ja hankekuvaus tavoitteineen.
2. Osallistumishakemusten saapuminen.
3. Ehdokkaiden valintapäätös, joka lähetetään muutoksenhakuohjein kaikille osallistumishakemuksen jättäneille. Ehdokkaita on valittava vähintään kolme.
4. Neuvottelut ratkaisuvaihtoehdoista valittujen ehdokkaiden kanssa.
5. Tarjouspyyntö, joka lähetetään kaikille ehdokkaille.
6. Tarjousten saapuminen.

7. Tarjousten vertailu.
8. Valintapäätös, joka lähetetään muutoksenhakuohjein kaikille tarjoajille.

Hankintalainsäädäntö mahdollistaa myös suoran hankinnan eli hankinnan ilman kilpailuttamista tietyissä tilanteissa. Kyse on kilpailuttamisvelvoitteesta poikkeamisesta, joten perusteita tulee soveltaa suppeasti tulkiten. Suorahankinta on mahdollista lähinnä silloin, kun jo tarjouspyynnössä on mainittu lisähankinnan mahdollisuudesta (ns. optio) tai jos lisähankinta tulee ennalta arvaamattomista syistä välttämättömäksi eikä tuotetta voida hankkia muulta kuin aikaisemmalta toimittajalta. (Hankintalakiehdotus 23 §.)

Yksityisrahoitushankkeet ovat useimmiten määriteltävissä käyttöoikeusurakoiksi tai palveluja koskeviksi käyttöoikeussopimuksiksi. EY:n hankintadirektiivejä sovelletaan kynnysarvon, 6.242.000 euroa, ylittäviin julkisiin käyttöoikeusurakoihin. Käyttöoikeusurakoista tulee julkaista ilmoitus. (Hankintadirektiivi 56, 58-59 artiklat.) Hankintalakiehdotuksessa on oma lukunsa käyttöoikeusurakoista. Käyttöoikeusurakassa voitaisiin hankintalakiehdotuksen perusteluiden mukaan käyttää lähinnä rajoitettua ja neuvottelumenettelyä. Neuvottelumenettely olisi mahdollinen aina käyttöoikeusurakoita kilpailutettaessa. Lisäksi oikeudelliselta tai rahoitukselliselta luonteeltaan monimutkaiset käyttöoikeusurakat voidaan kilpailuttaa käyttäen kilpailullista neuvottelumenettelyä. (Hankintalakiehdotus 82 § perusteluineen.)

EY:n hankintadirektiivit eivät sääntele palveluja koskevia käyttöoikeussopimuksia. EY:n hankintadirektiivissä todetaan kuitenkin, että EY:n perustamissopimusten mukaisia periaatteita syrjimättömyydestä, yhdenvertaisuudesta ja avoimuudesta tulee noudattaa (hankintadirektiivi 3 ja 17 artiklat). Hankintalakiehdotuksen mukaan palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin sovelletaan EU:n kynnysarvon alittavia hankintoja koskevia säännöksiä. Niiden mukaan kaikissa käyttöoikeussopimuksissa voidaan käyttää neuvottelumenettelyä. (Hankintalakiehdotus 56 ja 58 §.)

Hankintalakiehdotuksen perusteluissa on huomioitu käyttöoikeussopimusten monimutkaisuus ja sisällöllinen vaihtelevuus. Perinteiselle julkiselle hankinnalle ominainen sopimuksen kohteen etukäteen tehtävä määrittely ei käyttöoikeussopimuksissa ole tarkoituksenmukaista. Kohteen liian tiukka rajaaminen etukäteen voisi rajoittaa toimivien vaihtoehtojen esittämistä ja parhaan mahdollisen toimintatavan löytämistä. Käyttöoikeussopimusten luonteesta johtuen hankintamenettely edellyttää neuvotteluja tarjoajien kanssa muun muassa riskien arvioimiseksi. (Hankintalakiehdotus 56 ja 58 § perusteluineen.)

Hankintalakiehdotuksen 58 §:n mukaan neuvottelumenettely on mahdollinen myös julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksissa. Esimerkkeinä on mainittu infrastruktuurin rakentaminen ja palvelutuotanto. Kehitysluonteiset sopimukset voivat koskea kaikkia hankintasopimuksia. (Hankintalakiehdotus 58 § perusteluineen.) Muiden kuin käyttöoikeussopimusten osalta tulee kuitenkin huomioida se, että kyseinen 58 § koskee vain EU:n kynnysarvon alittavia hankintoja. Yksityisrahoitushankkeiden hankintaoikeudellinen luonne tulee mieltä tapauskohtaisesti. Mikäli käyttöoikeusurakan tai palvelua koskevan käyttöoikeussopimuksen edellytykset eivät täyty, tulee noudattaa palveluhankintaa tai rakennusurakkaa koskevia säännöksiä. Tällöin neuvottelumenettelyn tai kilpailullisen neuvottelumenettelyn käytön soveltuminen tulee arvioida ja perustella huolellisesti.

Esimerkkinä yksityisrahoitushankkeiden hankintaoikeudellisten luonteiden eroista voidaan mainita Lahden moottoritien rakentaminen ja Jyväskylän yliopiston yhteyteen tehdyn tutkimuskeskus Agoran rakentaminen. Lahden moottoritien yksityisrahoitushanke on määritelty käyttöoikeusurakaksi, kun taas Agoraa ei ole pidetty käyttöoikeusurakkana vaan tavanomaisena julkisena rakennusurakkana. Koska valtio vuokraa suurimman osan Agorasta 30 vuodeksi, kirjallisuudessa on katsottu, että yksityisellä sektorilla ei ole käyttöoikeusurakalle ominaista riskiä kohteen käytöstä. (Kankainen ym. 74/2001, 4-5. Ks. myös Kankainen ym. 73/2001, 20.) Myös EY:n komissio on käyttöoikeusurakan määrittelyssään edellyttänyt, että käyttöoikeusurakkaan sisältyy julkisen ja yksityisen sektorin riskin jako. Kyse ei ole käyttöoikeusurakasta vaan julkisesta rakennusurakasta, jos julkinen sektori tosiasiallisesti kantaa hankkeen operointiin liittyvät taloudelliset riskit. (Komissio 2000, 8-10.) Agora on kuitenkin yksityisrahoitushanke, sillä yksityisen sektorin toimija on vastannut hankkeen rahoituksesta ja rakentamisesta. Hanke on määriteltävissä leasingtippiseksi yksityisrahoitusmalliksi.

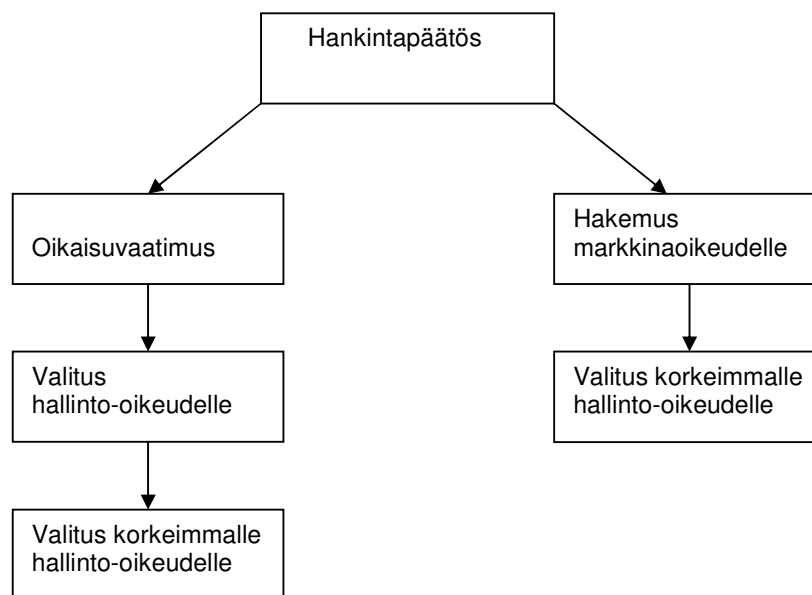
Tarjouskilpailussa tarjouspyynnön laatimiseen tulee varata riittävästi aikaa ja riittävä asiantuntemus. Hankintayksiköt käyttävät usein ulkopuolisia asiantuntijoita oman osaamisensa tukena. Tästä aiheutuu transaktiokustannuksia, jotka voivat olla hyvinkin suuria. Kuitenkin hankkeen onnistumisen kannalta kustannukset ovat välttämättömiä. Tarjouspyyntö toimii pohjana lopulliselle sopimukselle. Hankkeen tärkeimmät ominaisuudet, keskeiset sopimustekniset ja kaupalliset ehdot sekä laadulliset ja tekniset vaatimukset tulee määritellä tarjouspyynnössä (Kankainen ym. 76/2001, 30 ja liite 3). Hankkeen aikataulussa on tärkeää huomioida hankintalainsäädännössä määritetyt tarjousajan vähimmäismääräajat ja päätöksen täytäntöönpanolle asetetut vaatimukset.

Valintaperusteena tulee käyttää kokonaistaloudellista edullisuutta. Tarjouspyynnön laadinnassa on erityistä huomiota kiinnitettävä arviointikriteereihin, joilla kokonaistaloudellista edullisuutta arvioidaan. Sen lisäksi, että tarjousten hinnat vertaillaan keskenään, tulee hintoja verrata myös perinteisen hankinnan kustannuksiin (Kankainen ym. 76/2001, 33). Esimerkkeinä arviointikriteereistä on mainittu hinnan lisäksi rahoituspakettien sisältö, palvelujen tuottamiseen liittyvät asiat sekä hankkeen tekniset ja laatutekijät (Kankainen ym. 76/2001, 36). Hankintalakiehdotuksessa on asetettu vaatimukset tarjouspyynnön sisällölle sekä käytettävissä oleville tarjoajien kelpoisuutta ja tarjousten vertailua koskeville kriteereille (ks. tarkemmin hankintalakiehdotus ja sen perustelut).

5.2.2 Valintapäätös ja sen lainvoimaisuus

Valintapäätöksen tulee perustua tehtyyn tarjousvertailuun. Kaikki tarjouspyynnön mukaisesti laaditut tarjoukset tulee arvioida ja vertailla tarjouspyynnössä esitettyjen arviointikriteereiden perusteella. Kuntalain mukaan kunnanvaltuusto käyttää kunnassa ylintä päätösvaltaa, mutta se voi johtosäännöillä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille tai viranhaltijoille. Myös erityislainsäädännössä voi olla päätöksentekoa koskevia säännöksiä. (Harjula ym. 2004, 173-174.) Kunnan organisaatiossa valintapäätöksen tekee se toimielin tai viranhaltija, jolla on siihen kunnan johtosääntöjen mukaan oikeus. Tarjousvertailu tehdään yleensä taulukkomuotoon, minkä lisäksi tulee laatia toimielimen tai viranhaltijan päätöspöytäkirja, jossa on kirjalliset selvitykset hankinnan vaiheista ja perustelut valinnalle.

Hankintalain mukaan hankintasopimus saadaan tehdä ja päätös panna täytäntöön aikaisintaan, kun 21 päivää on kulunut päätöksen tiedoksisaannista asianosaisille (hankintalaki 7 a §). Pääsääntöisesti projektisopimus voidaan kuitenkin tehdä vasta, kun valintapäätös eli hankintapäätös on lainvoimainen. Lainvoimalla tarkoitetaan sitä, että päätökseen ei ole haettu muutosta tai että muutoksenhakuviranomainen on ratkaissut asian lopullisesti. Hankintapäätöksiin voidaan hakea muutosta sekä kuntalain että hankintalain perusteella. Muutoksenhakutiet voidaan esittää seuraavasti:



Hankinta-asioissa tehtäviin päätöksiin voi hakea muutosta tekemällä hakemuksen markkinaoikeudelle, joka on julkisiin hankintoihin, kilpailunrajoitusasioihin ja markkinaoikeudellisiin asioihin erikoistunut tuomioistuin. Hakemus tulee tehdä 14 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisäännästä. Markkinaoikeus voi hakemuksen tultua vireille kieltää päätöksen täytäntöönpanon eli sopimuksen tekemisen. (Alkio ym. 2004, 851-855.) Tällöin hankkeen aloittaminen viivästyy. Markkinaoikeuskäsittely kestää keskimäärin kuusi kuukautta, minkä jälkeen voi vielä valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Pahimmassa tapauksessa muutoksenhaku voi viedä useamman vuoden, minkä ajan hankkeen toteuttaminen on riippuvainen siitä, sallivatko muutoksenhakuelimet valituksen alaisen päätöksen täytäntöönpanon. Tämä kaikki aiheuttaa hankintayksikölle kustannuksia. Muutoksenhausta aiheutuvia kustannuksia voidaan monilta osin kuvata transaktiokustannuksiksi. Lisäksi hankkeen viivästyminen voi aiheuttaa ongelmia palvelutuotannossa ja mahdollinen kustannusten säästö jää toteutumatta, kun hanketta ei päästä aloittamaan.

Hankintalain mukaisen muutoksenhaun lisäksi kunnan päätöksistä voi valittaa kuntalain mukaisesti. Kunnan viranhaltijan tai toimielimen päätöksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen lautakunnalle tai kunnanhallitukselle. (Ks. tarkemmin Harjula ym. 2004, 618-622.) Lautakunnan tai kaupunginhallituksen oikaisuvaatimukseen antamasta päätöksestä taikka kunnanvaltuuston tekemästä hankintapäätöksestä voi valittaa hallinto-oikeuteen, jolla ei kuitenkaan ole toimivaltaa tutkia päätöksen hankintalain vastaisuutta. Sen sijaan hallinto-oikeudella on toimivalta tutkia muun muassa päätöksen kuntalain tai hallintolain vastaisuus eli esimerkiksi se, että onko päätöksen te-

koon osallistunut esteellinen henkilö. Myös hallinto-oikeuden päätöksestä voi valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen. (Ks. tarkemmin Harjula ym. 2004, 615-616 ja 662-664.)

5.3 Sopimus

Sopimus on yksityisrahoitushankkeen tärkein asiakirja. Kuten Philip R. Wood on todennut: ”Contract is king” (Wood 1995, 13). Projektisopimuksella kunta ja yksityisen sektorin toimija, yleensä projektiyhtiö, kirjallisesti sopivat toteutettavasta kohteesta ja siihen liittyvistä palveluksista. Sopimuksessa sovitaan osapuolten tehtävät sekä heidän välinen vastuun- ja riskinjako. Kyse on kokonaisuudesta eli projektiyhtiön vastuulla on huolehtia suunnittelusta, rakentamisesta, rahoituksesta, kiinteistön ylläpidosta ja operoinnista. (Kankainen ym. 75/2001, 11.)

Sopimusten kestoa määriteltäessä on otettava huomioon suhteellisuusperiaate eli keston tulee olla oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään. Liian pitkä sopimus voi estää kilpailun syntymistä, mutta sopimuksen on oltava kuitenkin riittävän pitkä, jotta taloudelliset tavoitteet saavutetaan. (Komissio 2000, 8.)

Projektisopimuksessa on tärkeä sopia kohteen hallinnan ja käytön kontrollista. Valvonnan muodot tulee sopia tapauskohtaisesti. Valvonta ei kuitenkaan saa estää projektiyhtiötä toimimasta parhaaksi katsomallaan tavalla, sillä projektiyhtiöllä on vastuu ja riskit hankkeen onnistumisesta. Sopimuksessa voidaan sopia, että projektisuunnitelmalle on saatava julkisen sektorin hyväksyntä. Muita sopimusoikeudellisia keinoja kohteen hallinnan ja käytön valvonnalle ovat laatustandardit, tarkastusoikeudet ja raportointivelvollisuudet. Projektimaksut voidaan sitoa palvelusuoritukseen ja palvelujen muutoksille voidaan sopia menettelytavat. Projektiyhtiö vastaa alihankkijoistaan, mutta sopimuksessa voidaan sopia, että niiden käyttö edellyttää kunnan sektorin suostumusta. Lisäksi sopimukseen tulisi ottaa ehto uudelleen kilpailuttamisesta. (Kankainen ym. 75/2001, 35.)

Projektiyhtiön omistussuhteilla voi olla merkitystä hankkeen onnistumisen kannalta. Sopimuksessa voidaan asettaa osakkeiden luovutuksiin liittyviä kielto- tai lupavaatimuksia. Step in rights -ehdolla voidaan turvata rahoittajan, kunnan tai muun tahon sijaan tulo virhe- tai väärinkäytöstilanteessa. Myös osakkeiden panttauskieltoehdot ovat mahdollisia, mutta huomioon tulee ottaa myös projektiyhtiön tarve projektin rahoituksen vakuuksien järjestämiseen. (Kankainen ym. 75/2001, 35-36.)

Projektisopimuksessa tulee sopia myös sopimuksen päättymisen vaikutuksista. Yksityisrahoitusmallit eroavat omaisuuden omistusjärjestelyjen osalta toisistaan. BOT-malleissa kohde palautuu julkiselle sektorille, kun taas BOO-malleissa kohde jää yksityisen sektorin omistukseen. Sopimuskauden päättyessä julkinen sektori voi ottaa palvelutuotannon omalle vastuulleen tai kilpailuttaa palvelutuotannon uudelleen. (Kankainen ym. 76/2001, 51-52.) Sen sijaan projektisopimuksen jatkaminen siten, että palvelutuotanto suoraan jäisi alkuperäisen sopimuskauden jälkeen edelleen projektiyhtiön vastuulle, ei hankintalainsäädännön perusteella yleensä voi olla mahdollista. Kyse olisi suorasta hankinnasta ilman kilpailuttamista, mikä vaatii laissa määriteltyä erityistä syytä.

Projektisopimuksen lisäksi projektiyhtiö tekee useita muitakin sopimuksia, mutta pääsääntöisesti kunta tekee sopimuksen vain projektiyhtiön kanssa, jolla on kuntaan nähden kokonaisvastuu hankkeen toteuttamisesta. Projektisopimuksen lisäksi kunta voi tehdä omistusjärjestelyihin liittyviä sopimuksia. Sopimukset voivat kohdistua kiinteistöjen maapohjaan, rakennuksiin tai projektiyhtiön/kiinteistöyhtiön osakekantaan. (Kankainen ym. 76/2001, 39.)

Mikäli omistusjärjestelyjä tehdään kiinteän omaisuuden osalta, tulee kauppakirja tehdä maakaaren edellyttämää määrämuotoa noudattaen. Yksityisrahoitushankkeissa voi olla tarpeen käyttää lykkäviä tai purkavia kauppaehtoja. Ne ovat kuitenkin ongelmaisia maakaaren pakottavien säännösten vuoksi. (Kankainen ym. 75/2001, 25-26.) Lykkäävä ehto tarkoittaa sitä, että kohteen omistusoikeus siirtyy vasta sovittujen ehtojen täyttämisen kuten kauppahinnan maksun jälkeen. Purkava ehto voi liittyä esimerkiksi rakennusluvan saamiseen tai rakennusvelvollisuuden täyttämiseen. (Ks. tarkemmin Jokela ym. 2004, 72-75.) Lykkäävä tai purkava ehto voi olla voimassa enintään viisi vuotta, mikä on yksityisrahoitushankkeen pitkät sopimuskaudet huomioon ottaen lyhyt aika. Kuitenkin niillä voidaan turvata hankkeen alkuvaiheen kriittiset käynnistymis- ja rakentamisvaiheet. (Kankainen ym. 75/2001, 26.)

Yksityisrahoitusmalleihin kuuluu usein omaisuuden palautuminen sopimuskauden jälkeen julkiselle sektorille. Kiinteistöjen osalta lunastus- tai etuostoehto ei ole sitova. Kauppakirjassa ei voi sopia siitäkään, että ostajalla ei olisi oikeutta luovuttaa tai pantata kiinteistöä. (Jokela ym. 2004, 77-80.) Vaihtoehtona kiinteistön takaisinostoehdoille onkin esitetty kiinteistön yhtiöittämistä. Kiinteistön omistaisi kiinteistöosakeyhtiö, jonka osakkeisiin julkisella sektorilla olisi osto-optio. (Kankainen ym. 75/2001, 29.)

Osakkeet ovat irtainta omaisuutta, jolloin kiinteistökauppaa pidemmät lykkäävät ja purkavat ehdot ovat mahdollisia. Kuitenkin tulee huomioida se, että voimassaoloajaltaan pitkät purkavat ehdot voidaan riidan sattuessa tulkita kohtuuttomiksi ehdoiksi, jolloin oikeustoimilain sovittelusäännökset voivat tulla sovellettaviksi. (Kankainen ym. 75/2001, 26.)

5.4 Palvelut

Kunnilla on monien palvelujen järjestämisvastuu. Kunnan ei kuitenkaan tarvitse tuottaa kaikkia palveluja itse vaan se voi ostaa palveluja toiselta julkisyhteisöltä tai yksityiseltä sektorilta. Eri-tyislainsäädännössä on kuitenkin asetettu joitakin rajoituksia palvelujen hankkimiselle yksityiseltä sektorilta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen palveluja ostaessaan kunnan tulee varmistaa palvelun tuottajan pätevyys palvelun tuottamiseen ja lisäksi ostopalvelulta tulee vaatia vähintään samaa tasoa kuin mitä kunnalliselta vastaavalta toiminnalta vaaditaan. Toisaalta julkisen vallan käyttöä ei voi siirtää yksityisen sektorin toimijalle. (Oksanen 2002, 77-79.) Julkista valtaa käytetään esimerkiksi kaavoituksessa ja rakennuslupamenettelyssä, jotka kuuluvat yksityisrahoitushankkeisiin olennaisena osana.

Yksityisrahoitushankkeena voidaan toteuttaa esimerkiksi koulun rakentaminen. Peruskoululaissa on opetuksen järjestäminen ja toteuttaminen määrätty kunnan vastuulle (Oksanen 2002, 73). Tästä huolimatta voidaan koulujen tukitoiminnot eli siivous, ruokahuolto tai kiinteistön hoito ostaa yksityiseltä sektorilta opetustoiminnan ollessa julkisen sektorin vastuulla (Kankainen ym. 75/2001, 39). Esimerkiksi yksityisrahoituksella toteutetussa Espoon Kuninkaantien lukiossa ja liikuntakeskuksessa kaupunki ostaa projektiyhtiöltä kokonaispalvelun, joka sisältää koulun ja liikuntatilojen käyttöoikeuden sekä oheispalvelut kuten siivouksen, kiinteistön ylläpidon, vartiointin ja ruokahuollon. Sen sijaan kaupungin koulutoimi vastaa opetuksesta ja liikuntatoimi liikunnasta. (Siitonen ym. 2003, 41.)

Kunta on voinut ottaa tehtäviä hoitaakseen myös kuntalain mahdollistaman yleisen toimialansa puitteissa. Näiden palvelujen osalta kunnalla on oikeus valita tapa palvelujen toteuttamiseen. Palveluja voidaan ostaa yksityiseltä sektorilta. (Oksanen 2002, 77.) Esimerkkinä yleiseen toimialaan liittyvistä palveluista voidaan mainita liikuntapalvelut.

Sopimuksessa tulee määritellä palvelutuotannolle asetetut vaatimukset kuten laatukriteerit ja maksuperusteet. Erityislainsäädännössä on voitu asettaa lupiin, henkilöstön pätevyyteen tai palveluvarustukseen liittyviä vaatimuksia. Sopimuksin tulee varmistaa, että esimerkiksi henkilöstölle ja palveluvarustukselle asetetut vaatimukset täyttyvät koko sopimuskauden ajan. Kunnan tulee varata riittävät mahdollisuudet tarkastuksiin ja laadun valvontaan. Mikäli sopimuskumppani laiminlyö velvoitteitaan, seurauksena voi olla sopimuksen purkaminen ja oikeus vahingonkorvauksiin.

5.5 Hankkeen takaisinmaksu

Projektisopimuksessa määritellyn kokonaisuuden toteuttamisesta projektiyhtiö saa vastikkeena kohteen tuotot. Näillä tuotoilla projektiyhtiön tulisi kattaa kokonaisuuden tuottamisesta aiheutuvat kustannukset ja saada tuotto sijoitetulle pääomalle. Yksityisrahoitusmallien välillä on eroa maksumekanismien suhteen. Maksut voidaan määritellä sen mukaan, kuka ne maksaa ja millä perusteella ne maksetaan. (Kankainen ym. 75/2001, 38-39.)

Palvelumaksuja voidaan periä julkiselta sektorilta tai käyttäjiltä. Julkinen sektori on palvelumaksujen suorittaja esimerkiksi kiinteistöjen kokonaishoitopalveluissa. Yksityisen sektorin vastuulla on kiinteistön huolto ja kunnossapito, mistä julkinen sektori maksaa sovitun vastikkeen. Yksityinen sektori voi myös tuottaa palveluja käyttäjille tai sen vastuulla voi olla vain tukipalvelut kuten siivous, jolloin muista palveluista vastaa julkinen taho. (Kankainen ym. 75/2001, 39.)

Hankkeissa, joissa hyödyn voidaan katsoa tulevan suoraan käyttäjille, maksut voidaan periä suoraan käyttäjiltä. Julkisen sektorin vastuulla voi kuitenkin olla käyttäjiltä perittävien maksujen tason määrittäminen, jolloin osa maksuista voi tulla julkiselta sektorilta. Sopimuksessa tulisi myös määritellä, kuka kantaa riskin käyttäjien maksukyvyttömyystilanteissa. Esimerkkinä käyttäjiltä perittävistä maksuista voidaan maininta vesi- ja viemärlaitoshankkeet, joissa vesi- ja jätevesimaksut peritään suoraan kiinteistön omistajilta. (Kankainen ym. 75/2001, 39-40.)

Maksujen määräytyminen voi perustua kiinteään tai vaihtuvamääräiseen maksuun tai näiden yhdistelmään. Maksu voi perustua käyttöön, käytettävissä oloon tai palvelun laatuun. Maksun määräytymisperusteella voidaan riski palvelun laadusta ja toiminnan onnistumisesta siirtää yksityiselle sektorille. Käyttöön perustuva maksu lisää yksityisen sektorin intressiä kohteen kunnossapitoon. Se myös lisää innovatiivisuutta ja kannustaa kohteen nopeaan toteuttamiseen. Ongelmana

voidaan kuitenkin nähdä se, että yksityisellä sektorilla ei välttämättä ole keinoja vaikuttaa kohteen käyttäjämäärään. (Kankainen ym. 75/2001, 41.)

Käytettävissä oloaikaan perustuvassa maksussa yksityisellä sektorilla on enemmän mahdollisuuksia vaikuttaa tulojen määrään ja projektin tulojen arviointi on helpompaa kuin käyttömäärään perustuvassa maksussa. Ongelmana on käytettävyyden määrittely ja sen valvonta. Lisäksi käytettävissä olon estyminen projektityhtiöstä riippumattomasta syystä tulisi huomioida projektisopimuksen ehdoissa. (Kankainen ym. 75/2001, 42.)

Palvelumaksu voi perustua myös laatuun, millä pyritään kannustamaan yksityistä sektoria innovatiiviseen ja laadukkaaseen toimintaan. Laadua voidaan määritellä esimerkiksi asiakastyytyvyyden, projektikohteen siisteyden tai aikataulujen pitämisen perusteella. Ongelmana on kuitenkin laadun ja sen mittareiden määrittelyn vaikeus sekä projektityhtiön vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat laatuun vaikuttavat tekijät. (Kankainen ym. 75/2001, 42.) Toisaalta laatukriteerit voivat myös muuttua sopimuskauden aikana. Laadun mittaaminen lisää myös kustannuksia ja lisäksi osapuolet voivat olla eri mieltä toteutuneen laadun tasosta.

Maksuperuste voi olla myös kiinteän maksun ja muun perusteen yhdistelmä. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi vähimmäismaksu, jonka julkinen sektori aina maksaa, minkä lisäksi tulee käyttäjämäärään, käytettävissä olon tai laadun perusteella määräytyvä lisäosuus. (Kankainen ym. 64/2001, 53-55.) Esimerkiksi Espoon Kuninkaantien lukion ja liikuntahallin osalta Espoon kaupunki maksaa palvelumaksua, joka muodostuu kiinteästä ja muuttuvasta maksuosuudesta. Palvelumaksu pienenee, jos palvelun laadussa on puutteita. (Siitonen ym. 2003, 41.)

Leasing-maksut ovat yleensä kiinteitä, joten niillä riskiä ei siirretä yksityiselle sektorille samassa laajuudessa kuin käyttömääriin tai käytettävissä oloon perustuvissa maksuissa. Leasing-maksujen suuruus voi olla kuitenkin vaikeasti määritettävissä. Kiinteiden maksujen etuna on, että projektityhtiö tietää tulonsa ja tilaaja tietää menonsa, mutta malli ei kuitenkaan kannusta innovatiivisuuteen tai mahdollisimman hyvään kustannustehokkuuteen. (Kankainen ym. 64/2001, 55.)

Yksityisrahoitushankkeissa tulee myös huomioida se, että indeksiehtojen käyttö on sallittu vain laissa mainituissa tilanteissa tai valtionvarainministeriön yksittäistapauksessa myöntämän luvan perusteella (Kankainen ym. 75/2001, 44). Maksujen mahdolliset muutokset tulee sopia noudattaen sopimuksessa sovittuja menettelytapoja.

5.6 Yksityisrahoituksen käytön hyödyt

Yksityisrahoituksen etuna on nähty ennen kaikkea se, että investoinnin toteuttaminen ei ole sidottu budjettirahoitukseen eikä se edellytä lainanottoa. Investointi jää siten kunnan taseen ulkopuolelle. Maksut alkavat vasta, kun kohde otetaan käyttöön. Julkisia resursseja voidaan kohdistaa muihin kohteisiin tai hankkeisiin, joihin yksityisrahoitus ei sovellu. Yksityisrahoituksessa investoinnin toteutusaika voidaan valita vapaammin ja siten suhdannevaikutuksia voidaan tasata. Yksityisrahoitusta voidaan käyttää kunnallisen elinkeinopolitiikan välineenä. (Kankainen ym. 75/2001, 7.)

Yksityisrahoituksen keskeisenä etuna voidaan pitää julkisen ja yksityisen sektorin osaamisen vaihtoa, minkä tuloksena voi syntyä innovaatioita. Jos yksityiselle sektorille annetaan vastuu kohteesta ja palvelutuotannosta pitkäksi ajaksi, sen sitoutuminen on vahvempaa kuin lyhyissä sopimuksissa ja sillä on intressiä huomioida myös kohteen elinkaareen liittyviä tekijöitä. Yksityisrahoitushankkeita on myös pidetty tehokkaampina kuin perinteisiä hankintoja. (Kankainen ym. 75/2001, 7-8.)

Yksityisrahoitushanke voidaan toteuttaa nopeammin kuin budjettiin sidottu hanke. Näin myös kokonaiskustannuksia voidaan alentaa. Riskinjaossa huomioidaan osapuolten kyky vastata ja vaikuttaa asioihin. Selkeät vastuut ja sanktiot pakottavat tehokkaaseen toimintaan. Kun projektiyhtiölle siirretään suunnittelun ja rakentamisen lisäksi vastuu kohteen ylläpidosta, sen intressi huomioida elinkaariajattelun toteutuminen on suurempi kuin hankkeissa, joissa yksityinen toteuttaa vain rakentamisen. (Kankainen ym. 75/2001, 7-8.)

Yksityinen sektori voi tarjota kohteen tiloja myös kolmannelle taholle aikoina, joita kunta ei tarvitse, joten rakennusten käyttöastetta voidaan näin lisätä. Yksityisen ja julkisen sektorin osaamisen yhdistämisellä voidaan parantaa palvelujen laatua. Lisäksi saatua tietotaitoa voidaan hyödyntää myös uusissa hankkeissa. Kokemuksen ja osaamisen karttuessa myös transaktiokustannukset pienenevät. (Kankainen ym. 76/2001, 7-8.)

5.7 Yksityisrahoituksen käytön riskit ja haitat

Yksityisrahoitushankkeet ovat pitkäikäisiä ja sisältävät siten paljon epävarmuutta. Riski voidaan määritellä olosuhteeksi, jossa lopputulos poikkeaa toivotusta tai odotetusta. Riskin todennäköisyys vaihtelee ja riskiin sisältyy olennaisena osana epävarmuus. Vaikka päätöksentekijä tiedostaisi riskin olemassaolon, riskin todennäköisyyden laskeminen on usein vaikeaa. Kokemus ja tieto auttavat arvioimaan riskin todennäköisyyksiä. (Kuusela ym. 1999, 17-18.)

Riskinhallinnan vaiheet ovat riskin tunnistaminen, arviointi ja toimenpiteet riskeihin varautumiseksi. Riskin tunnistaminen edellyttää hankkeen koko elinkaaren arvioimista. Esimerkiksi laadittujen riskilistojen avulla voidaan tapauskohtaisesti miettiä, mitkä riskit ovat hankkeessa mahdollisia. Tunnistettujen riskien osalta arvioidaan niiden todennäköisyys ja se, millainen vaikutus niiden toteutumisella olisi hankkeen aikatauluun tai kustannuksiin. Riskit voidaan joko torjua tai niihin voidaan varautua. Torjuminen tarkoittaa sitä, että pienennetään riskin todennäköisyyttä toteutua tai seurausvaikutusten suuruutta. Riskiin varautuminen tarkoittaa, että pyritään kantamaan se itse tai siirretään se kokonaan tai osittain muille osapuolille. (Kankainen ym. 64/2000, 19-21.)

Yksityisrahoituksen riskit voidaan jakaa kolmeen osaan:

1. maakohtaiset riskit,
2. toteutusriskit,
3. force majeure –riskit (Kankainen ym. 64/2000, 26).

Maakohtaiset riskit voivat olla taloudellisia tai poliittisia. Taloudellisia riskejä ovat markkina-, inflaatio-, korko- ja valuuttariskit. Poliittisia riskejä ovat maariski, poliittisista levottomuuksista johtuva riski ja juridinen riski. (Kankainen ym. 64/2001, 26.) Kuitenkaan maantieteellisistä tekijöistä johtuvat riskit kuten luonnonmullistukset eivät sisälly maariskin määritelmään (Sillanpää 1999, 101).

Toteutusriskit voivat olla teknisiä, taloudellisia tai poliittisia. Tekninen riski voi johtua teknologiasta tai hankkeen myöhästymisestä. Teknologista johtuva riski tarkoittaa hankkeessa käytetyn teknisen ratkaisun rakenteellista kestävämmöyttä tai muutoin huonoa laatua. Taloudelliset riskit voivat liittyä rahoituksen hankkimiseen, luotto-, kustannus- ja tuottoriskeihin. Poliittiset riskit

ovat pakkolunastuksesta riippuvia tai valtiiovallan toimenpiteistä aiheutuvista kustannuksista ja hintariskeistä johtuvia. (Kankainen ym. 64/2001, 26, 29-30.)

Force majeure tarkoittaa ylivoimaista estettä, joka yleensä vapauttaa vahingonkorvausvelvollisuudesta. Force majeure –tilanteet kuten sota, luonnonmullistus ja lakko rajataan sopimuksessa osapuolten vastuun ulkopuolelle. (Saarnilehto 2002, 192-193.) Sopimuksessa tulee määritellä, mitkä tilanteet ovat ylivoimaisia esteitä (Kankainen ym. 64/2000, 35). Sopimuksessa voidaan sopia menettely, jonka mukaisesti toimitaan ylivoimaisen esteen toteutuessa. Erityisen tärkeää on toisen osapuolen informointi esteestä ja siitä aiheutuvista vaikeuksista sopimuksen täyttämiseksi. Force majeure –riskeihin voidaan varautua esimerkiksi vakuutuksin (Kankainen ym. 64/2000, 36).

Riskejä voidaan jakaa projektiyhtiön osalta kaupallisiin ja ei-kaupallisiin. Toisaalta riskit voidaan jakaa kysyntäriskiin, käytettävyyden- ja suorituskykyriskiin, hinnoitteluriskiin, jäännösarvoriskiin, käyttökuluja ja kunnossapitoa koskeviin riskeihin, suunnitteluriskiin sekä pääoman käyttöä koskevaan riskiin. (Nelson 1998, 38-39.)

Käytännön hankkeissa on suurimpina riskeinä pidetty myöhästymis- ja markkinariskejä. Myös juridista riskiä on pidetty merkittävänä, koska hankkeiden toteuttamisesta ei ole kokemusta. (Kankainen ym. 64/2000, 64-65.) Riskin toteutuminen voi aiheuttaa koko hankkeen kaatumisen. Jos kohde ei valmistu ajoissa, rahoituksen korkomenot kasvavat alkuperäisen suunnitelman tasolta eivätkä hankkeesta saatavat tulot välttämättä riitä kattamaan niitä (Wood 1995, 6). Myöhästyminen voi johtua monista syistä. Mikäli myöhästyminen johtuu projektiyhtiön vastuulla olevasta syystä, kunnalla voi olla oikeus saada projektiyhtiöltä sopimuksen mukaista viivästyssakkoa. Tärkeämpää olisi kuitenkin saada kohde valmiiksi aikataulun mukaan, koska viivästyminen voi vaikeuttaa kunnan palvelutuotantoa tai muuta toimintaa.

Mikäli hanke ei saa tarvittavaa viranomaislupaa, hanketta ei voi sellaisenaan jatkaa. Hankkeen kannalta välttämättömät luvat tulisikin hankkia tai niiden saanti tulisi varmistaa hankkeen varhaisessa vaiheessa. (Wood 1995, 6.)

Yksityisrahoitushankkeeseen liittyy useita erillisiä sopimussuhteita. Maksukyvyttömyysriski voi realisoitua missä sopimussuhteessa tahansa. (Wood 1995, 9.) Mikäli kunta on tehnyt sopimuksen ainoastaan projektiyhtiön kanssa, muiden sopimussuhteiden riskit koskevat projektiyhtiötä ja tä-

män sopimuskumppaneita. Koska kyse on kokonaisuudesta, riskien toteutuminen muissa sopimussuhteissa vaikuttaa ainakin välillisesti myös kuntaan.

Yksityisrahoituksen haittana on se, että sen on usein katsottu tulevan kalliimmaksi kuin lainarahoituksen, koska etenkin valtio saa lainaa yksityistä sektoria edullisemmin veronmaksajien toimiessa viimekädessä takaajina. Rahoituksen kokonaiskulut nousevat myös siksi, että yksityiselle sektorille maksettavissa käyttömaksuissa on mukana myös tuotto pääoman sijoittajille (Kankainen ym. 75/2001, 9). Tosin perinteisissäkin rakennushankkeissa yrittäjät saavat katetta, joten tuottovaatimus ei liity vain yksityisrahoitushankkeisiin. Hankkeiden edullisuuden vertailua vaikeuttaa kuitenkin se, että yksityisrahoitushankkeen lopulliset kustannukset ovat laskettavissa vasta sopimuskauden päättyessä ja toisaalta eri tavoin toteutettujen hankkeiden laatu- ja muut tekijät ei ole suoraan vertailtavissa toisiinsa (Kankainen ym. 75/2001, 9).

Yksityisrahoitushankkeet ovat monimutkaisia. Ne edellyttävät tarkkaa suunnittelua, riskikartoituksia, pitkiä kilpailuttamis- ja sopimusmenettelyitä sekä usein myös asiantuntijapalvelujen hankkimista kunnan oman organisaation ulkopuolelta. Näin ollen transaktiokustannukset ovat suuret. (Kankainen ym. 76/2001, 9.) Asiantuntemusta vaaditaan sekä teknisissä ja taloudellisissa että myös juridisissa kysymyksissä. Myös nämä konsulttipalvelut tulee kilpailuttaa, jolloin niiden valintamenettely vie oman aikansa ja vaatii omat kustannuksensa. Lisäksi tulevat konsulteille maksettavat palkkiot ja muut kustannukset.

Yksityisrahoituksessa investoinnin maksu siirtyy myöhemmille sukupolville. Yli-investointi ja kunnan velkaantuminen ovat mahdollisia, ellei toimintaa valvota riittävästi. Vasta sopimuskauden päättyessä tiedetään, mikä on investoinnin lopullinen hinta. Epävarmuus on suurta. (Kankainen ym. 75/2001, 9-10.) Pitkistä sopimuskausista johtuen olosuhteet voivat muuttua. Sopimuskauden ollessa esimerkiksi 20 vuotta on sopimuksessa mahdotonta sopia kaikkia asioita tyhjentävästi.

5.8 Yksityisrahoituksen transaktiokustannukset

Kokonaiskustannukset kunnalle silloin, kun käytetään yksityisrahoitusta, eivät muodostu vain sopimuksessa sovitusta maksuista. Tähän hintaan tulee lisätä transaktiokustannukset. Transaktiokustannuksia syntyy tarjouspyyntöjen valmistelusta, tarjousten vertailusta, sopimusten valmistelusta, sopimusneuvotteluista, sopimusten valvonnasta, toimintojen koordinoinnista ja sopimus-

riitojen ratkaisemisesta. Kustannusten määrään vaikuttavat toimintojen erityislaatuisuus, toistuvuus, monimutkaisuus, epävarmuus, mittaamisen vaikeus ja yhdistettävyyys toisiin transaktioihin. (Helin ym. 1995, 82-83.)

Yksityisrahoitushankkeiden transaktiokustannukset ovat suuret, koska hankkeet ovat aina yksilöllisiä. Ne eivät ole toistettavissa sellaisenaan. Ne ovat monimutkaisia ja niiden pitkäaikaisen luonteen vuoksi epävarmuus on suurta. Yksityisrahoitushankkeen kokonaiskustannusten mittaaminen on mahdollista vain hankkeen päättyessä, mutta tämänkin jälkeen voi vielä hankkeeseen liittyen tulla uusia kustannuksia.

Yksityisrahoitushanke voidaan jakaa suunnitteluvaiheeseen, kilpailuttamismenettelyyn, päätöksen ja sopimuksen tekovaiheeseen, rakennusvaiheeseen, käyttöönotto- ja ylläpitovaiheeseen sekä hankkeen päättymiseen. Suunnitteluvaiheessa transaktiokustannuksia muodostuu selvitysten laadinnasta ja kunnan ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttämisestä. Asiantuntijoita voidaan tarvita hankkeen teknisten, taloudellisten tai oikeudellisten edellytysten arvioinnissa. Kuntaorganisaation ulkopuoliset asiantuntijat tulee valita kilpailuttamalla noudattaen hankintalain säännöksiä, jolloin tarjouspyynnön laadinta, tarjousten vertailu, päätöksenteko mahdollisine muutoksenhakuineen sekä sopimuksen laadinta vievät aina oman aikansa ja vaativat omat kustannuksensa.

Yksityisrahoitushankkeen kilpailuttaminen on vaativaa. Kunta tarvitsee usein ulkopuolista asiantuntemusta. Mikäli suunnitteluvaiheen asiantuntijoita valittaessa on jo tarjouspyynnössä ilmoitettu hankinnan käsittävän myös yksityisrahoitushankkeen kilpailuttamisessa avustamisen, voidaan samoja asiantuntijoita käyttää myös tässä vaiheessa. Mikäli käytettyjen asiantuntijoiden toimintaan ei olla oltu tyytyväisiä, on kunnan sopimuksin tullut varata itselleen oikeus vaatia sopimusosapuolena olevalta toimittajalta, että toimeksiannon toteuttamisesta vastaavat henkilöt vaihdetaan tai että koko sopimus puretaan. Mikäli sopimus puretaan, uusi asiantuntija tulee yleensä valita noudattaen hankintalain mukaista kilpailuttamismenettelyä.

Yksityisrahoitushankkeet kilpailutetaan usein käyttäen rajoitettua tai neuvottelumenettelyä, mikä vaativat enemmän aikaa kuin avoin menettely. Hankintailmoitus ja tarjouspyyntö tulee laatia huolellisesti, jotta niihin ei jäisi virheitä tai puutteita. Virheiden korjaaminen voisi vaatia tarjouskilpailun aloittamisesta alusta, jolloin myös transaktiokustannukset kasvavat.

Yksityisrahoitushankkeen luonteesta johtuen tarjoukset ovat sisällöltään laajoja ja vaativat huolellista perehtymistä. Tarjousvertailussa tulisi olla mukana mahdollisimman kattava asiantuntemus kunnan eri yksiköistä. Vertailu ja päätös tulee laatia huolellisesti perustellen, jotta voitaisiin välttää muutoksenhaku päätökseen, mistä aiheutuisi omat transaktiokustannuksensa muun muassa muutoksenhakuviranomaisille laadittavien vastausten muodossa.

Yksityisrahoituksessa pyritään tekemään pitkäaikainen sopimus valitun toimijan kanssa. Sopimuksen laadinta ja sopimusneuvottelut vievät oman aikansa ja niistä aiheutuu paljon transaktiokustannuksia. Sopimuskauden aikana transaktiokustannuksia syntyy etenkin sopimuksen valvonnasta. Mikäli toiminta ei ole sovitun mukaista, tulee puutteista reklamoida. Kuitenkaan sopimuksen ennaikainen päättäminen ei välttämättä ole mahdollista, vaikka sopimuskauden aikana yhteistoiminta ei sujuisikaan. Määräaikaisen sopimuksen purkaminen kesken sopimuskauden edellyttää yleensä, että toinen osapuoli on olennaisesti rikkonut sopimusvelvoitteitaan annetuista kirjallisista huomautuksista välittämättä. Mikäli osapuolet eivät ole yhtä mieltä sopimuksen purkuperusteesta, riita ratkaistaan viime kädessä välimiesoikeudessa tai yleisissä tuomioistuimissa. Kaikista näistä menettelyistä syntyy transaktiokustannuksia.

Transaktiokustannuksia syntyy myös sopimuksen päättyessä. Mikäli kunta haluaa edelleen ostaa palvelut yksityiseltä sektorilta, sen tulee kilpailuttaa palveluhankinta. Vaikka palveluhankinnan kilpailuttaminen on yksinkertaisempaa kuin yksityisrahoitushankkeen, myös siitä syntyy transaktiokustannuksia. Lisäksi transaktiokustannuksia syntyy siitä, jos palvelun tuottaja vaihtuu. Kustannuksia syntyy ennen ja jälkeen vaihtamisen.

5.9 Yksityisrahoitus päämies-agentti –teorian valossa

5.9.1 Agentin valvonta

Yksityisrahoituksen käytön yksi tavoite on hyödyntää osapuolten eri osa-alueiden asiantuntemusta. Vaikka yksityisrahoitusprojektin onnistuminen edellyttää avoimuutta ja osapuolten välistä luottamusta, osapuolten tiedot eivät ole yhtenevät. Päämies (kunta) ei voi täysin luottaa agentin (projektiyhtiö) antamaan informaatioon (Martikainen ym. 2002, 15). Päämies kontrolloi agentin toimintaa erilaisin valvonnan muodoin. Valvonnan muodot tulee harkita tapauskohtaisesti. (Valkama 2004, 41.)

Valvonnan menettelytavat sovitaan projektisuunnitelmassa. Projektityhtiöllä on kuitenkin vastuu ja riski kohteen hyödyntämisessä, joten sillä tulee olla myös riittävä oikeus omaan harkintaan ja päätöksentekoon. Kontrollin tarve vaihtelee hankkeittain. Kontrollikeinot voidaan jakaa hallinnollisiin lupiin, yhtiöoikeudellisiin valvontakeinoihin (osakkuus, edustus toimielimissä, osakas-sopimukset, yhtiöjärjestysmääräykset) ja sopimusjärjestelyihin. Sopimuksessa voidaan sopia esimerkiksi laatustandardeista, suorituksiin sidotuista maksuista, hyväksymismenettelyistä, muutoshallinnasta, uudelleen kilpailuttamisesta, alihankkijoiden valvonnasta, tarkastusoikeudesta, raportointivelvollisuudesta ja projektityhtiön omistuksen valvonnasta. (Kankainen ym. 75/2001, 33-37.) Valvonta voi perustua silmämääräiseen havainnointiin tai muodolliseen dokumentointiin ja mittauksiin. Esimerkiksi kiinteistönhoidossa myös automaattiset valvontakeinot ovat mahdollisia. (Kankainen ym. 76/2001, 47.)

Sopimuksessa voidaan sopia johtoryhmän asettamisesta hanketta varten. Johtoryhmään kuuluisi kohteen pääosapuolet, joita ovat projektityhtiön ja tilaajan lisäksi urakoitsija ja operaattori sekä käyttäjät. Tehokas toiminta edellyttää joustavuutta, mikä vaatii riittävien valtuuksien antamista johtoryhmälle. Näin johtoryhmä voisi päättää vähäisistä muutoksista sopimukseen, käyttömaksujen hyväksymisestä, laadun valvonnasta ja valvontaraporttien hyväksymisestä sekä sopimuksen valvonnasta ja tulkinnasta. Lisäksi johtoryhmä voisi tehdä arvioita ja suunnitelmia tulevasta toiminnasta. (Kankainen ym. 76/2001, 46.)

5.9.2 Kannustimet

Projektisopimuksessa on voitu sopia erilaisista kannustimista. Projektisopimuksen kannustimien tulee olla riittävät, mutta ei kuitenkaan liian ankarat, jolloin kustannukset voivat kohota liikaa (Kankainen ym. 76/2001, 47).

Maksut on voitu sitoa tuloksiin. Mikäli yksityiselle sektorille maksettavat maksut on sidottu käyttömäärään, yksityisen sektorin intressi pitää kohde hyvässä kunnossa on suurempi kuin, jos maksut tulevat automaattisesti. Käyttömäärään tai käytettävissä oloon sidottu maksu kannustaa toteuttamaan hankkeen nopeammin valmiiksi, sillä maksut alkavat vasta, kun kohde on valmis. Lisäksi innovointi voi olla laajempaa kuin kiinteään maksuun perustuvissa hankkeissa. (Kankainen ym. 75/2001, 41-42.)

Käytettävissä oloaikaan ja laatuun perustuva maksumekanismi kannustaa yksityisen sektorin tehokkaaseen ja asiakkaat huomioivaan toimintaan. Käytettävissä oloon projektiyhtiö pystyy paremmin vaikuttamaan kuin käyttäjämääriin ja toiminta tulovirtoineen on helpommin suunniteltavissa. Laatuun perustuvat maksut lisäävät projektiyhtiön halua toiminnan kehittämiseen ja innovaatioiden luomiseen. (Kankainen ym. 75/2001, 42.)

5.10 Valtionosuudet kunnalle ja julkiset tuet palvelun tuottajille

Ennen yksityisrahoitushankkeen aloittamista kunnan tulee selvittää, mitä vaikutuksia hankkeen toteutustavalla on saatuihin tai saataviin valtionosuuksiin. Valtionosuuden menettäminen tai takaisinperintä voi muuttaa taloudellisia laskelmia olennaisesti ja kannattavasta hankkeesta voi tulla kannattamaton. (Kankainen ym. 75/2001, 19-20.)

Valtionosuuden myöntämisen ja takaisinperinnän ehdot vaihtelevat eri toimialojen osalta. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystoimen perustamishankkeelle voidaan antaa valtionosuutta vain silloin, kun kiinteistön omistaja on kunta tai kuntayhtymä. Sen sijaan opetustoimen osalta valtionosuutta voidaan myöntää myös yksityisen oppilaitoksen ylläpitäjälle. Valtionosuuden takaisinperintä voi olla riippuvainen ministeriön kannasta esitettyyn hankkeeseen. (Kankainen ym. 75/2001, 20-21.)

Hankkeen suunnitteluvaiheessa tulee tapauskohtaisesti tarkoin selvittää kyseiseen hankkeeseen liittyvät valtionosuudet, niitä koskevat lait ja ohjeet sekä ministeriön kanta esitetyn toimintamallin vaikutuksesta valtionosuuden myöntämiseen tai takaisinperintään. Valtionosuuden tarkoituksena on avustaa kuntaa investointinsa toteuttamisessa. Kun rahoittajana on yksityinen sektori, voitaisiin tulkita, ettei valtionosuutta voida maksaa. Yksityisrahoitushankkeet ovat kuitenkin uusia toimintamuotoja, joita ei ole voitu ottaa huomioon valtionosuuslainsäädännön laadinnassa. Toiminta- ja toteuttamistapojen muutokset tulisikin huomioida lainsäädäntöä muutettaessa. (Tiitta 2000, 54.)

Jos valtionosuuden maksamisen edellytyksenä on se, että kohde tulee kunnan tai kuntayhtymän omistukseen, valtionosuutta ei voisi maksaa kunnalle BOO-tyyppisissä yksityisrahoitusmalleissa. ROO-mallissa kohde siirtyy julkiselta sektorilta yksityiselle, jolloin saatu valtionosuus voidaan asianomaisen ministeriön niin päättäessä periä takaisin. Leasing-mallien osalta tulee selvittää,

myönnetäänkö valtionosuutta, milloin se maksetaan ja mikä on valtionosuuden maksamisen peruste. (Kankainen ym. 75/2001, 20-21.)

Saadun valtionosuuden takaisinperintä voi tulla ajankohtaiseksi, jos kunta luovuttaa omaisuuden toiselle, jos toiminta lopetetaan tai jos omaisuuden käyttötarkoitusta muutetaan. Käyttötarkoituksen voisi tulkita muuttuvan esimerkiksi silloin, kun kunta vuokraa tilat yksityiselle. (Tiitta 2000, 54. Ks. laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 49 § ja laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 30 §.)

Julkisella tuella tarkoitetaan palvelun tuottajalle annettavaa suoraa avustusta kuin myös sille myönnettyä poikkeavaa verotuskohtelua. Julkisella tuella pyritään takaamaan palvelu kaikille sosiaalisesta asemasta ja maantieteellisestä sijainnista riippumatta. Ongelma on kuitenkin kilpailun näkökulmasta se, että tuki kohdistuu vain joihinkin palvelun tuottajiin. Julkisella tuella voi olla kilpailua vahingoittavia vaikutuksia. Tukea saava palvelun tuottaja voi hinnoitella tuotteensa alle tuotantokustannusten, mikä vääristää kilpailua. (Melin 2001, 63, 79, 81.)

Yksityisrahoituksessa hankintayksikkö voi avustaa yksityistä antamalla etumaksua tai omistuksessaan olevaa pääomaa, jota projektiyhtiö kehittää (Nelson 1998, 41). Kunnan yleiseen toimialaan kuuluu elinkeinopolitiikka ja elinkeinotoiminnan yleisten edellytysten parantaminen. Yksityisen tukeminen on kuitenkin mahdollista vain kuntalain sallimissa rajoissa. On katsottu, että välitöntä tukea kunta voi antaa edistääkseen niitä tarkoituseriä, joita se voisi omalla yritystoiminnallaan edistää. Myös takauksen muodossa annettavan tuen on katsottu kuuluvan kunnan toimialaan lähinnä silloin, kun tarkoituksena on työllisyyden turvaaminen. (Harjula ym. 2004, 110-118.)

6. RAHOITUSVAIHTOEHTOJEN HARKINTA

6.1 Yleistä

Kunnan harkitessa hankkeiden vaihtoehtoisia rahoitusmuotoja tulee vertailussa huomioida sekä kunnan etu että myös kuntalaisten asema. Erytystä huomiota on kiinnitettävä siihen, että kaikki hankkeisiin vaikuttavat seikat tulee otettua huomioon. Harkinnassa tulee huomioida hankkeiden elinkaaren aikaiset kustannukset ja palvelujen laatu. Valintatilanteessa kustannuksista ja palvelujen laadusta voi kuitenkin esittää vain arvioita. Vertailua vaikeuttaa myös eri vaihtoehtojen eri-

lainen sisältö, minkä vuoksi vaihtoehdot eivät ole suoraan vertailtavissa keskenään. Esimerkiksi riskien, kunnan oman organisaation hallintokustannusten tai kohteen ylläpitokustannusten hinnoittelu on vaikeaa. (Kaleva ym. 2004, 53-55.)

Rahoitusvaihtoehtojen vertailut edellyttävät, että kustannukset kyetään luokittelemaan ja laskemaan riittävän täsmällisesti. Vertailussa tulee huomioida, mitkä tehtävät kuuluvat kunnan vastuulle ja mistä tehtävistä vastaa yksityinen sektori. Vaikka hankkeet eivät välttämättä ole suoraan vertailtavissa keskenään, vaihtoehtoja harkittaessa tulee pyrkiä niin hyvin kuin mahdollista vertailemaan eri rahoitusvaihtoehtojen etuja, haittoja ja riskejä sekä kustannuksia.

Suunnitteluun tulee panostaa, sillä tehdyn päätöksen muuttaminen voi olla vaikeaa. Vaihtoehtojen vertailua ja hankkeen organisoinnin suunnittelua varten voidaan nimetä työryhmä tai palkata konsultti. Kaikesta tästä aiheutuu kustannuksia, jotka voidaan määritellä transaktiokustannuksiksi. Kuitenkin huolelliseen suunnitteluun käytetty aika ja raha vähentävät tulevia kustannuksia.

6.2 Eri rahoitusvaihtoehtojen vaikutukset kunnan talouteen

Kunnan talouden kannalta keskeinen ero talousarviorahoituksella toteutetun ja yksityisrahoituksella toteutetun hankkeen välillä on se, että yksityisrahoituksella toteutettu hanke on talousarvion käyttötalouspuolella (Tiitta 2000, 13). Perinteisesti investointi on rahoitettu talousarviorahoituksella, jolloin investointia varten on varattu talousarviossa määräraha. (Junnonen ym. 56/1998, 19). Mikäli tulorahoitus ei ole riittänyt, on otettu lainaa.

Yksityisrahoituksessa investoinnin toteuttaminen ei ole sidottu budjettirahoitukseen eikä se edellytä lainanottoa (Kankainen ym. 75/2001, 7). Investointi jää siten kunnan taseen ulkopuolelle. Maksut alkavat vasta, kun kohde otetaan käyttöön. Maksut budjetoidaan vuosittain kohteen käyttöönoton ja palvelujen tuottamisen alkaessa (Kankainen ym. 74/2001, 13). Mikäli maksut peritään suoraan käyttäjiltä, kunnan rooliksi jää palvelun laadun ja mahdollisesti maksujen sopimuksen mukaisuuden valvonta. Tällöin kunnalle syntyvät kustannukset ovat lähinnä transaktiokustannuksia.

Yksityisrahoituksen on usein arvioitu tulevan kalliimmaksi kuin lainarahoituksen. Valtion ja kuntien on katsottu saavan lainaa alhaisemmalla korolla ja edullisimmin ehdoin kuin yksityisen sektorin toimija. Tämä johtuu julkisen sektorin paremmasta luottokelpoisuudesta. Toisaalta ve-

ronmaksajat voidaan nähdä julkisen sektorin lainan takaajina eikä tästä takuusta tarvitse maksaa mitään erillistä korvausta. (Kankainen ym. 75/2001, 9.)

Myös hankkeen takaisinmaksutavalla on merkitystä kunnan talouden kannalta. Talousarviorahoituksella tai lainalla toteutetun hankkeen kustannukset tiedetään etukäteen melko tarkasti. Yksityisrahoitushankkeissa kiinteän maksun suuruus on etukäteen tiedossa koko sopimuskauden ajan. Käytettävissä oloon, käyttäjämäärään tai laatuun sidottu maksu on kannustavampi, mutta voi tulla myös paljon kalliimmaksi kuin kiinteä maksu. Hankkeen lopulliset kustannukset ovat laskettavissa vasta sopimuskauden päättyessä. (Junnonen ym. 56/1998, 47.) Kuitenkin yksityisrahoituksella toteutetun hankkeen kustannusten arviointia helpottaa se, että yksityinen sektori vastaa kohteen ylläpidosta ja korjauksista sopimuskauden ajan (Kaleva ym. 2004, 55).

Hankkeiden taloudellista vaikutusta ei voida kuitenkaan arvioida vain suoritettavien maksujen määränä. Lisäksi tulee huomioida rakennusaika ja sinä aikana syntyvät kustannukset. Yksityisrahoitushankkeiden on todettu usein valmistuvan nopeammin kuin talousarviorahoituksella toteutettavat hankkeet. Hankkeen aikaistamisella ja nopealla valmistumisella voidaan saavuttaa myös yhteiskuntataloudellista hyötyä. (Junnonen ym. 56/1998, 47.) Toisaalta yksityisrahoitushankkeen transaktiokustannukset ovat suuret.

Yksityisrahoitusta käytettäessä yhtenä riskinä on pidetty yli-investointia ja kunnan velkaantumista, jos toimintaa ei valvota riittävästi. Pitkissä hankkeissa maksuja siirtyy myös tulevien sukupolvien maksettavaksi. (Kankainen ym. 75/2001, 9-10.) Kuntalainen toimii hankkeiden maksajana joko verojen tai käyttäjämaksujen muodossa.

6.3 Yhteenveto talousarviorahoituksen ja yksityisrahoituksen eroista

Aikaisemman tutkimuksen, julkisen sektorin hankkeiden rahoitusta koskevien selvitysten ja raporttien sekä lainsäädännön pohjalta talousarviorahoituksella toteutetun ja yksityisrahoituksella toteutetun hankkeen keskeisten ominaisuuksien erot voidaan tiivistettynä esittää seuraavasti:

Ominaisuus	Talousarviorahoitus	Yksityisrahoitus
Hankkeen koko	Pienet ja isot hankkeet voidaan toteuttaa budjettirahoituksella (tai lainarahalla).	Yksityisrahoitus soveltuu parhaiten isoihin hankkeisiin.
Maksujen ajoittuminen	Maksut tulevat hankkeen valmistumisasteen mukaisesti maksettavaksi. Aikataulu on lyhyt (1-2 vuotta).	Maksut alkavat vasta hankkeen valmistuttua ja käyttöönoton alettua. Maksuja maksetaan usean vuoden ajan (n. 20 vuotta).
Maksujen peruste ja maksaja	Rakennustyön sovittu urakkahinta. Kunta maksaa.	Kiinteä/muuttuva/yhdistelmä, voi olla sidottu käyttömäärään, käytettävissä oloon, laatuun. Kunta ja/tai käyttäjät maksavat.
Epävarmuus ja riskit	Epävarmuus on pienempää, kun sopimuskausi on lyhyempi. Riskit ovat pienemmät.	Epävarmuus on suurta, kun sopimuskausi on pidempi. Riskit ovat suuremmat. Yksityinen sektori kantaa merkittävän osan riskeistä.
Transaktiokustannukset	Transaktiokustannukset ovat pienemmät.	Transaktiokustannukset ovat suuremmat.
Palvelut	Kunta vastaa palvelujen järjestämisestä. Voi myös ostaa palveluja ulkopuolisilta tahoilta.	Kunta vastaa palvelujen järjestämisestä. Projektityhtiö huolehtii myös palvelutuotannosta.
Kohteen omistusoikeus	Kohteen omistaja on julkinen sektori.	Kohteen omistaja voi olla julkinen tai yksityinen sektori. Huomioitava vaikutus valtiosuuksiin.
Kilpailuttaminen	Hanke toteutetaan perinteisenä julkisen rakennusurakan kilpailuttamisena, jossa menettelytavat ovat kokemuksen kautta muotoutuneita. Mahdolliset palveluhankinnat kilpailutetaan erikseen.	Hanke toteutetaan yleensä käyttöoikeusurakkana tai palvelua koskevana käyttöoikeussopimuksena. Hanke kilpailutetaan kokonaisuutena. Kilpailuttaminen on vaativaa. Kokemusta on vähän.
Sopimus	Rakentamisesta tehdään urakkasopimus. Mahdolliset palvelusopimukset tehdään erikseen. Omistuksesta ei yleensä tehdä sopimuksia.	Projektisopimus kattaa kokonaisuuden (rahoitus, suunnittelu, rakentaminen, ylläpito, palvelut). Lisäksi voidaan tehdä omistusjärjestelyjä koskevia sopimuksia.
Sopimuksen valvonta	Valvotaan, että urakka valmistuu sopimuksen (aikataulu ja laatu) mukaan.	Sopimuksen täyttämistä (mm. palvelun laatua) pitää valvoa koko sopimuskauden ajan.

Yksityisrahoitusmallit voidaan tiivistetysti jakaa seuraavasti:

- *Leasing-mallit*, joissa yksityinen sektori korjaa tai laajentaa kohteen ja saa korvauksena vastikkeen kokonaan tai osittain myyntituloista tai vuokramaksuista.
- *BOO eli rakenna-omista-ylläpidä –malli*, jossa yksityinen sektori omistaa kohteen hankkeen ajan ja myös sopimuskauden jälkeen.

- *BOT eli rakenna-ylläpidä-luovuta –malli*, jossa kohde luovutetaan julkiselle sektorille sopimuskauden päättyessä.

Edellä mainitut yksityisrahoituksen keskeiset ominaisuudet ja mallit toimivat empiirisen aineiston käsittelyn pohjana.

7. TAMPEREEN KAUPUNGIN YKSITYISRAHOITUSHANKKEET

7.1 Tutkimuskohteen kuvaus ja tutkimusmenetelmät

Tampereen kaupunki on noin 200.000 asukkaan kunta. Tampere on perinteinen teollisuuskaupunki, vaikkakin teollisuuden työpaikkojen osuus on laskenut palveluelinkeinojen työpaikkojen lisääntyessä. Vahvoja osaamisalueita ovat koneenrakennus ja automaatio sekä informaatio- ja kommunikaatioteknologia. Lisäksi terveysteknologia ja kehittyvä bioala nähdään tulevaisuuden menestyjinä. (Tampereen kaupungin talousarvio 2005, 9-12.)

Tampereen kaupungin tilinpäätös oli vuonna 2003 ensimmäisen kerran alijäämäinen sen jälkeen, kun kunnissa alettiin noudattaa kirjanpitolakia vuonna 1997. Taloudellisen tilanteen heikkenemisen vuoksi vuoden 2005 talousarviossa on esitetty konkreettiset tavoitteet, joilla kaupungin toimintamenojen kasvu saadaan paremmin hallintaan. Esimerkiksi ennen palvelujen parantamista ja/tai laajentamista tulee huomioida talouden tasapaino ja investoinnit arvioidaan uudelleen vuoteen 2008 ulottuvassa suunnitelmassa. Investointien tasoksi on asetettu enintään 120 miljoonaa euroa, minkä lisäksi suurten yhdyskuntainvestointien rahoitus selvitetään erikseen. Kuitenkaan ei saa vaarantaa talousohjelman tavoitteita. (Tampereen kaupungin talousarvio 2005, 16-18.)

Tampereen kaupungin tulot vuonna 2004 muodostuivat siten, että verotulot olivat noin 562,6 miljoonaa euroa, valtionosuuksia saatiin noin 140,8 miljoonaa euroa ja maksu- ja myyntitulot olivat yhteensä noin 300,8 miljoonaa euroa. Lainat rahoitus- ja vakuutuslaitoksilta sekä julkisyhteisöiltä ja muilta luotonantajilta olivat yhteensä noin 166,9 miljoonaa euroa. Tulorahoitus riittää 65 %:iin investoinneista. Tilikausi oli edellisestä vuodesta poiketen ylijäämäinen. Ylijäämä oli noin viisi miljoonaa euroa. (Tampereen kaupungin tilinpäätös 2004.)

Tampereen kaupungin strategiassa uudistuminen on yksi neljästä johtamisnäkökulmasta. Uudistumisen arviointikriteeriksi on nimetty muun muassa palvelumarkkinoiden hyödyntäminen.

Vuoden 2005 talousarviossa tavoitteeksi on asetettu muun muassa Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishankkeen jatkaminen yksityisen sektorin yhteistyökumppanin kanssa. Mittarina on hankkeen eteneminen. (Tampereen kaupungin talousarvio 2005, 35 ja 41.) Strategian resurssinäkökulmassa on yhtenä arviointikriteerinä talouden liikkumavara, johon sisältyy osana myös investointien toteuttaminen erilaisia yksityisrahoitusmalleja hyödyntäen (Tampereen kaupungin talousarvio 2005, 47).

Tässä tutkimuksessa yksityisrahoitushankkeeksi on määritelty hanke, jossa yksityisen sektorin toimijan rooli on laajempi kuin perinteisessä hankinnassa. Mikäli yksityisen sektorin tehtävänä on ainoastaan tavaran toimitus, palvelun suorittaminen tai rakennusurakka ilman kokonaisvastuuta ja riskiä rakennuksen ylläpidosta ja/tai palvelutuotannosta, kyse ei ole yksityisrahoitushankkeesta. Tutkimuksen esimerkkihankkeita Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishanketta ja raideliikennehanketta kuvataan kunnan näkökulmasta teoreettisena viitekehyksenä kohdassa 6.3 rakennetun konstruktion pohjalta. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan yksityisen sektorin ja kunnan asukkaiden näkökulma.

Tampereen kaupungin organisaatiosta on haastateltu liiketoiminta- ja rahoitusryhmästä johtaja Asko Koskista ja controller Janne Salosta sekä tilakeskuksen toimitusjohtaja Ilkka Ojalaa. Liiketoiminta- ja rahoitusryhmä kuuluu kaupungin konsernihallintoon ja se vastaa kaupungin omistajaohjauksesta, omaisuudenhallinnasta ja riskienhallinnasta. Koskinen on koulutukseltaan hallintotieteiden maisteri ja hän on ollut Tampereen kaupungin palvelussa 18 vuotta ja toiminut viimeiset 1,5 vuotta liiketoiminta- ja rahoitusryhmän johtajana. Salonen on koulutukseltaan kauppatieteiden maisteri ja hän on toiminut kaupungin palveluksessa controllerin tehtävissä reilun vuoden. Salosen työtehtäviin kuuluu kaupunkikonsernin omistajaohjaus. Tilakeskus on kaupungin liikelaitos, joka vastaa kaupungin toimitiloista ja niiden tehokkaasta käytöstä. Ojala on koulutukseltaan diplomi-insinööri ja hallintotieteiden kandidaatti. Hän on toiminut Tampereen kaupungin palveluksessa tilakeskuksen johtajan ja toimitusjohtajan tehtävissä yhteensä kahdeksan vuotta.

Tutkimuksessa selvitetään Pyynikin uimahallikorttelin kehittämistä pohtineen työryhmän loppuraportin sekä haastattelujen perusteella, miksi yksityisrahoitukseen on kyseisessä hankkeessa päädytty ja miten tutkimuksen teoreettiset taustaoletukset toteutuvat käytännön hankkeessa. Raideliikennehankkeen osalta tutkimus painottuu raideprojektin loppuraportin sisällön selvittämiseen siltä osin kuin siinä on käsitelty yksityisrahoituksen kannalta keskeisiä asioita. Raportin tie-

toja täydennetään haastatteluin. Tutkimuksen kohteeksi valituista hankkeista toisen tavoitteena on kiinteistön kehittäminen ja palvelutuotanto ja toisen tavoitteena on infrastruktuurin rakentaminen ja ylläpito. Ne ovat siten erilaisia, mutta edustavat molemmat tyypillisiä yksityisrahoituksella toteutettavissa olevia hankkeita.

Haastatelluista henkilöistä Koskinen ja Salonen ovat mukana molemmissa tutkimuksen hankkeissa. Ojala on mukana Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishankkeessa. Haastattelujen pohjana on käytetty tutkimuksen liitteenä olevaa haastattelurunkoa, mutta kaikkiin kysymyksiin ei ole saatu vastausta hankkeiden keskeneräisyyden vuoksi. Seuraavissa luvuissa on kirjalliset lähteet mainittu lähdeviittauksin, mutta haastattelujen perusteella saatujen tietojen osalta ei ole erillisiä viittauksia. Haastattelut ovat täydentäneet toinen toisiaan, joten lauseita ei voida ilmaista vain yhden haastatellun vastauksena. Haastateltujen työtehtävät ja osallistuminen hankkeisiin huomioon ottaen luvuissa 7.2 ja 7.4 pääpaino on Koskisen ja Salosen haastatteluissa ja luvussa 7.3 Ojalan haastattelussa.

7.2 Yksityisrahoituksen käyttö ja käyttömahdollisuudet Tampereen kaupungin organisaatiossa

Tampereen kaupungin talouden haasteena on varojen riittäminen käyttötalouden menoihin ja investointien rahoitukseen. Kaupungin organisaatio on iso ja rakenteellisista syistä toimintatuloilla ei voida kattaa kaikkia käyttötalouden menoja ja investointeja. Kaupungilla on kiinteistöjä 311 kappaletta, joiden yhteispinta-ala on noin 1,13 miljoonaa m² (Tilaomaisuuden käytön tehostaminen, 10). Monet kaupungin omistamat kiinteistöt vaativat peruskorjausta, mutta varat eivät riitä niiden kaikkien korjaamiseen. Kiinteistöomaisuuden myynnillä saadaan tarvittavia varoja kaupungin omistukseen jäävien kiinteistöjen saneeraukseen. Lisäksi varoja tarvitaan kaupungin kehittämiseen. Talouden kiristymisen vuoksi tarvitaan uusia väyliä kiinteistöjen saneerausten ja kaupungin kehittämisinvestointien rahoittamiseen.

Yksityisrahoituksen käyttö nähdään kaupungin näkökulmasta mahdollisena kaikissa hankkeissa, mutta yksityisen sektorin rahoittajat vaativat yleensä, että hanke on vähintään 20 miljoonan euron suuruinen. Yksityisrahoitus sopii hyvin kiinteistöjen kehittämiseen ja saneeraukseen, mutta myös isot infrastruktuurihankkeet olisivat soveltuvia yksityisrahoituksella toteutettavaksi.

Tutkimuksen laatimishetkellä kaupunki on toteuttamassa Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishanketta yksityisrahoitusmallilla. Kyseinen hanke on ensimmäinen kaupungin yksityisrahoitusmallilla toteuttama hanke ja se esitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

Myös tarjouskilpailuvaiheessa olevaa Pyynikin sairaalan saneeraushanketta on kuvattu yksityisrahoitushankkeeksi. Kaupungin tarkoituksena on myydä sekä tontti että rakennukset yksityisen sektorin toimijalle, joka saneeraisi vanhan suojelukohteena olevan sairaalarakennuksen sekä purkaisi muut rakennukset ja rakentaisi niiden tilalle uusia. Tontti ja rakennukset eivät palaudu kaupungille. Palvelutuotanto olisi osin kaupungin määrittelemää, mutta palveluja ostaisivat yksityiset asiakkaat suoraan yksityisen sektorin toimijalta. Hanke on lähellä yksityistämistä ja sitä voidaan kuvata ROO- ja BOO-mallin yhdistelmäksi, jossa palvelumaksut maksavat käyttäjät.

Lisäksi Ratinaan rakennettavan uuden kauppakeskuksen toteuttamisessa on tarkoitus käyttää yksityisrahoitusta. Hankkeen hankintailmoitus julkaistiin kesäkuun 2005 alussa. Hankkeen kilpailuttamisessa on tarkoitus käyttää neuvottelumenettelyä. Osallistumishakemusten saapumisen jälkeen kaupunki valitsee kolme ehdokasta, joiden kanssa aloitetaan neuvottelut hankkeeseen soveltuvien ratkaisuvaihtoehtojen selvittämiseksi. Ehdokkaat ovat todennäköisesti useasta yrityksestä muodostuvia konsortioita. Neuvottelumenettelyn kuluessa kaupunki pyytää ehdokkailta lopulliset tarjoukset, joiden perusteella valitaan etukäteen ilmoitettujen arviointikriteerien perusteella kokonaistaloudellisesti edullisin tarjous. Valitun konsortion kanssa tehdään esisopimus ja ryhdytään yhteistyössä valmistelemaan asemakaavan muutosta. Hankkeen projektisopimus tehdään kaavaprosessin edetessä. Hankkeeseen liittyvät myös huomattavat omistusjärjestelyt.

Mahdolliseksi yksityisrahoituksella toteutettavaksi hankkeeksi voidaan nimetä myös raideliikennehanke. Tutkimuksen laatimishetkellä hanke odottaa valtuuston päätöstä siitä, jatketaanko hankkeen selvitystyötä vai luovutaanko ainakin väliaikaisesti selvitystyöstä ja siten hankkeen toteuttamisesta. Raideliikenneprojektin loppuraportissa on kuvattu hankkeen mahdollinen yksityisrahoitusmalli, mikä esitellään luvussa 7.4.

Lisäksi esimerkiksi keskustan liikenteen sujuvuuteen liittyvän Tampellan tunnelin rakentamisessa sekä Tampereen ja Lempäälän yhteisesti suunnitteleman Vuoreksen alueen jonkin osan (esimerkiksi palvelutuotantoon tarvittavat tilat, asutusinfrastruktuuri) toteuttamisessa voitaisiin käyttää yksityisrahoitusta. Näiden hankkeiden osalta ei kuitenkaan vielä ole tehty selvityksiä yksityisrahoituksen käyttömahdollisuuksista.

Yksityisrahoituksen etuna on nähty se, ettei tarvita lainarahaa. Maksut kuuluvat käyttötalous-suunnitelman mukaisiin menoihin. Yksityisrahoituksella voidaan toteuttaa hankkeita, joiden toteuttaminen ei välttämättä muutoin olisi mahdollista. Yksityisrahoituksen käytön hyötynä erityisesti infrastruktuurihankkeissa on myös yhteiskuntataloudellinen kasvuvaikutus. Esimerkiksi raideliikenne mahdollistaisi nopeamman liikkumisen ja säästäisi aikaa liikenteessä. Liiketoimintaradan varrella lisääntyisi. Näin alueen kasvu lisääntyisi, jolloin myös kunnan verotulot lisääntyisivät. Lisääntyneillä verotuloilla voitaisiin maksaa investointi ja toteuttaa uusia yhteiskuntataloudellista kasvua edistäviä hankkeita. Yksityisrahoitushankkeissa tulisikin pyrkiä yhä enemmän kannustavuuteen, jotta parhaat yhteiskuntataloudelliset kasvuvaikutukset saadaan esiin. Hyvin suunniteltuna ja toteutettuna yksityisrahoitus lisää liikevaihtoa, työllisyyttä ja verotuloja. Myös kunnan palvelutaso voi parantua.

Yksityisrahoituksen käytön haittana on ennen kaikkea se, että menettely on monimutkainen. Hankkeet ovat ainutlaatuisia, jolloin aiempia hankkeita ei pystytä täysin hyödyntämään uusissa hankkeissa. Koska kyse on uudentyyppisestä toimintatavasta, kaupungin organisaatiossa ei ole riittävä osaamista. Osaamista tarvitaan niin tekniikan, talouden ja rahoituksen kuin juridiikan alueilta. Lisäksi projektiosaaminen ja tiimityöskentelytaidot vaativat kehittämistä. Myös asenteiden ja toimintatapojen muutokset ovat tarpeen, jotta riittävä hyöty saataisiin esiin. Yksityisrahoitus on monitahoinen, vaikeasti hallittava kokonaisuus.

Yksityisrahoitushankkeen sopimusten laatiminen on työlästä eikä ole valmiita sopimusmalleja, joita voitaisiin hyödyntää. Sopimusten laadintaprosessia hankaloittaa myös se, että kaavamuu-toksia edellyttävissä yksityisrahoitushankkeissa kaavaa ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa ennen kuin projektiyhtiö on valittu. Kaavan sisältöönhan vaikuttavat projektiyhtiön esittämät suunnitelmat eikä innovatiivisia vaihtoehtoja kannata estää etukäteen asetetuilla rajoituksilla tai ehdoilla. Kuitenkin mahdollisten kaupunkikuvallisten ja suojelunäkökohtien huomioimisen vaatiminen voi olla välttämätöntä. Käytännön hankkeissa valitaan ensin yksityisen sektorin yhteistyökumppani, jonka kanssa tehdään esisopimus hankkeesta. Tämän jälkeen haetaan asemakaavan muutosta. Hanke joutuu siten odottamaan kaavaprosessin mahdollisine muutoksenhakuineen, mikä seikka tulee huomioida myös esisopimusehdoissa ja hankkeen aikataulutuksessa.

Yksityisrahoitus ei ole halpaa. Yksityisrahoitushanke voi tulla paljonkin kalliimmaksi kuin lainarahalla toteutettu hanke riippuen siitä, miten hanke on toteutettu. Hankkeen lopullisiin kustan-

nuksiin voidaan vaikuttaa myös hyödyntämällä kunnan luottokelpoisuutta ja mahdollisuuksia saada edullista lainaa, jolloin kunnalla on enemmän taloudellista riskiä hankkeen onnistumisesta.

Riskin jako on olennainen osa yksityisrahoitushanketta. Ongelmallista on se, että sijoittajien tuottovaatimus voi olla korkea, mutta kohteiden pitkillä vuokrasopimuksilla pyritään pienentämään riskiä. Tämä ei ole oikeudenmukaista, sillä tuoton pitäisi liikkua riskin suhteessa. Markkinoilta puuttuu vielä riskinottajia ja integraattoreita, jotka sovittaisivat yksityisrahoitusmallien monet osat yhteen siten, että paras synergiahyöty saataisiin.

Yksityisrahoitushankkeet ovat vielä melko rakentamiskeskeisiä. Rakennusliikkeiden perusintressi on rakentaminen eikä niinkään yksityisrahoitukselle ominaisen riskin ottaminen. Lisäksi yksityisen sektorin toimijat eivät ole halukkaita vuokraamaan maa-alueita vaan edellyttävät omistusoikeutta kiinteistöihin. Tämä on perusteltua omistuskiinteistöjen paremman vakuusarvon ja pienemmän riskin vuoksi. Lisäksi omistuskiinteistöihin sisältyy suurempi tuotto-odotus kuin vuokraamaan. Toisaalta kaupungilla voi olla muun muassa toiminnan valvonnan kannalta intressiä pitää keskeiset kiinteistöt omassa omistuksessaan. Ongelmana on nähty myös se, että yksityisrahoitushankkeisiin liittyvien yhteiskunnallisten palvelujen tarjonta on toistaiseksi melko vähäistä. Jos avataan markkinoita ja luodaan kysyntää, myös markkinat lisääntyvät.

Talousarviorahoituksen ja yksityisrahoituksen lisäksi kunta voi käyttää rahoitusmuotona kehitys-yhtiömallia. Kehitys-yhtiön tehtävänä on olla koordinaattori ja kehittäjä. Tampereen kaupungin kokonaan omistama Tampereen Pysäköintitalo Oy on perustanut Vuores Oy:n, jonka tarkoituksena on toimia muun muassa Vuoreksen alueen kehittämisessä. Lisäksi voidaan käyttää sekamallia, jossa kehitys-yhtiö toteuttaa investoinnit yksityisrahoitusmalleja käyttäen.

7.3 Pyynikin uimahallikorttelin kehittäminen yksityisrahoitushankkeena

Hankkeen suunnittelu

Kaupunginjohtaja asetti 18.9.2002 työryhmän, jonka tehtävänä oli laatia suunnitelma Pyynikin uimahallikorttelin kehittämiseksi. Suunnitelman lähtökohtana tuli olla se, että korttelissa säilyvät kuntalaisille tarjottavat liikuntapalvelut. Lisäksi työryhmän tuli selvittää hankkeen toteuttamisen edellytykset yksityisrahoituksella ja toiminnan ulkoistamisella. Työryhmän raportti valmistui 30.4.2003 ja sen keskeinen toimenpide-ehdotus oli Pyynikin uimahallikorttelin kokonaisvaltai-

nen kehittäminen yksityisrahoituksella. Kaupunki ostaisi uimahallipalveluja valitulta toimijalta esimerkiksi 20 vuoden ajan. Kehittämisen edellytyksenä oli asemakaavan muuttaminen. Lisäksi hanke edellyttäisi muun muassa tontista ja rakennuksesta tehtävää kauppaa ja kaupungin lunastusoikeutta uimahallitoimintaa koskeviin tiloihin. (Työryhmäraportti 2003, 1 ja 19-20.)

Työryhmän raportin mukaan uimahallikorttelin kehittämisessä kaupungin näkökulmasta tärkeää on uimahallipalvelujen tarjonta, kiinteistön kehittäminen kokonaistaloudellisesti edullisimmalla tavalla sekä kaupunkikuvallisesti ja rakennussuojelullisesti kestävän ratkaisun löytäminen. Yksityinen sektori voisi uimahallitoiminnan lisäksi harjoittaa hotelli- ja kylpylätoimintaa. Olennaista on kuitenkin huomioida, että kaupungin ei tule tukea yksityistä toimintaa vaan ainoastaan uimahallipalvelujen osalta kaupunki voi olla maksajana kuntalaisten käyttämistä uimahallipalveluista. Raportin mukaan hankkeen taloudellisten vaikutusten lisäksi tulee arvioida suunnitelmien ja rakentamisen laadullisia ja teknisiä tekijöitä, palvelujen monipuolisuutta ja laatua, toimintavarmuutta sekä sopimusteknisiä asioita. Työryhmä esitti raportissaan laajaa ja kattavaa ulkoistamista siten, että kiinteistön uimahalliosakkeiden osto-oikeudesta tehdään ehto sopimukseen. (Työryhmän raportti 2003, 14.)

Työryhmä esitti raportissaan hankkeen toteuttamista yksityisrahoituksella ja PPP-mallilla. Sopimuskumppani valittaisiin tarjouskilpailun kautta käyttäen rajoitettua hankintamenettelyä. Sopimuskausi uimahallipalveluista voisi olla esimerkiksi 20 vuotta hankkeen valmistumisesta. Kaupunki maksaisi korvausta uimahallipalvelujen tuottamisesta, mutta ei muista kiinteistöllä tuotettavista palveluista kuten hotelli- ja kylpylätoiminnasta. Kiinteistön kauppahinta jätettäisiin tarjousten varaan ja se vaikuttaisi omalta osaltaan sopimuskumppanin valintaan. Lisäksi uimahalliosan osakkeiden lunastusoikeus sekä kiinteistön suunnitelmien ja rakentamisen sopimuksen mukaisuus ovat tärkeitä sopimuksessa varmistettavia asioita. (Työryhmän raportti 2003, 19-20.)

Uimahallin kehittämistä selvittäneen työryhmän raportin jälkeen hankkeen valmistelusta on vastannut kaupungin työryhmä, jossa on ollut seitsemän jäsentä. Työryhmä on tarpeen mukaan käyttänyt kaupungin muun organisaation asiantuntemusta.

Hankkeen koko

Hanke koskee Pyynikin kaupunginosassa olevaa noin 12.000 m²:n rakennuskorttelia. Uimahallitilojen osuus on noin 4.600 m²:ä. (Tarjousmenettelyn esite 18.11.2003.) Uimahallin lisäksi kort-

telissa on retkeilymaja ja ravintola sekä kaupungin toimialojen tiloja ja ulkopuolisille yrittäjille vuokrattuja liiketiloja. (Työryhmän raportti 2003, 5.) Hanke jakautuu kahteen osaan: suunnittelu- ja rakentamisjaksoon sekä palvelujaksoon (Työryhmän raportti 2003, 17). Tavoitteena on, että kohde on valmis 2008.

Uimahallikortteli sijaitsee tällä hetkellä yhdellä tontilla, mutta tontti on tarkoitus jakaa kahdeksi tontiksi, joista uimahalli sijaitsee omalla tontillaan. Projektityhtiö maksaa kaupungille kauppahintana toisesta tontista ja kaikista rakennuksista yhteensä kolme miljoonaa euroa. Kauppahinta maksetaan vasta rakennustyön valmistuttua ja siinä huomioidaan vähennyksenä rakennusten purkamisesta aiheutuneet kustannukset. Kaupunki maksaa uimahallipalvelujen tuottamisesta vuosittain osin kiinteää ja osin käyttäjämäärään sidottua maksua. Kaupungin maksama vuosimaksu on vähintään 400.000 euroa.

Uimahallikorttelin rakennusten peruskorjaus on välttämätöntä. Perinteisenä rakennusurakkana saneerauksen toteuttaminen olisi maksanut noin 11 miljoonaa euroa. Siihen ei kuitenkaan ollut varauduttu kaupungin investointiohjelmassa. Kun lisäksi kaupungin strategiassakin on tavoitteeksi asetettu uudistaa palvelujärjestelmiä ja luoda kunnallisten palvelujärjestelmien rinnalle laadullisesti kilpailukykyisiä yksityisen sektorin palveluja, hanke päätettiin toteuttaa työryhmän esittämää yksityisrahoitusta käyttäen. (Kh 1.9.2003 § 530.) Mikäli kaupunki olisi toteuttanut kiinteistön saneerauksen perinteisenä rakennusurakkana, uimahallipalvelujen tuottaminen olisi jäänyt edelleen sen vastuulle tai uimahallipalvelujen tuottamista olisi tullut järjestää erillinen tarjouskilpailu.

Maksut

Kaupunki maksaa uimahallipalvelujen tuottajalle käyttäjämäärään sidottua korvausta 4 euroa/asiakas 100.000 asiakasta/vuosi asti ja tämän rajan jälkeen 2 euroa/asiakas. Korvauksen vähimmäismääränä maksetaan 100.000 asiakasta/vuosi mukainen korvaus riippumatta kävijämäärästä kuitenkin siten, että kahden ensimmäisen vuoden ajan vähimmäiskorvausta maksetaan 150.000 asiakkaan mukaisesti. Vähimmäiskorvauksen määrää on perusteltu uimahallitoiminnan suurilla kiinteillä kustannuksilla. Lisäksi palveluntuottaja perii suoraan asiakkailta kaupungin määrittelemän maksun, mikä on samansuuruinen kaikissa kaupungin uimahalleissa. Tehtävässä sopimuksessa tullaan sopimaan, että hintoja voidaan tarkistaa sopimuskauden aikana kustannuskehitystä vastaavasti. Maksut alkavat, kun kohde on valmis.

Työryhmän raportin mukaan kaupungin uimahallien tuen suuruus on 2-6 euroa käyttökertaa kohden. Tuen suuruuteen vaikuttavat kävijämäärä, uimahallin kustannusrakenne ja erityisryhmien osuus. (Työryhmän raportti 2003, 12.)

Epävarmuus ja riskit

Riskinä hankkeessa voidaan nähdä se, että markkinoilla on vain suhteellisen pieniä uimahallipalvelujen tuottajia. Kun uimahallitoiminta on yleensä kunnallista toimintaa, ei markkinoita uimahallitoiminnan tuottamiselle ole syntynyt. Yksityisen sektorin kokemus on siten vähäistä. Palvelujen jatkuvuus koko pitkän sopimuskauden ajan voi olla epävarmaa.

Kaupunki pyrkii monin tavoin turvaamaan uimahallipalvelujen saatavuuden. Kaupunki pidättää itsellään osto-oikeuden uimahalliosan osakkeisiin. Lisäksi sopimukseen tulee ehto uimahallipalvelujen uudelleen kilpailuttamisesta, jos palvelu ei ole sopimuksen mukaista. Tontti, jolla uimahallirakennus sijaitsee, on asemakaavassa tarkoitettu varata uimahallitoiminnalle. Lisäksi kaupunki kantaa osin riskin kävijämäärästä, sillä maksuksi on sovittu 100.000 asiakkaan perusteella laskettu vähimmäismäärä. Arvioitu kävijämäärä on 120.000 asiakasta/vuosi.

Kiinteistön asemakaavan muutosprosessi on kesken. Riskinä on se, että kaavasta valitetaan ja hanke viivästyy muutoksenhakuprosessin vuoksi. Rakentaminen vaatii myös museoviraston luvan, joten myös tämä lupaprosessi voi viivästyttää tai vaikeuttaa rakentamisprosessia. Museovirasto on kuitenkin ollut hankkeen valmistelussa mukana, joten se on tietoinen hankkeesta ja voinut jo valmisteluvaiheessa vaikuttaa suunnitelmiin.

Transaktiokustannukset

Hankkeessa ei ole käytetty kaupungin organisaation ulkopuolista konsulttia tai muuta asiantuntijaa, joten tältä osin ei ole syntynyt kustannuksia. Kaupungin oman työn transaktiokustannuksia on mahdoton laskea. Hankkeessa on aktiivisesti ollut mukana seitsemän kaupungin palveluksessa olevaa henkilöä. Tutkimuksen tekohetkellä hanke on kestänyt 2,5 vuotta pitäen sisällään hankkeen suunnittelun, kilpailuttamisasiakirjojen valmistelun, kilpailuttamisen eri vaiheineen, tarjousten vertailut ja päätöksen teot sekä esisopimusluonnoksen laadinnan ja alustavat sopimusneuvottelut.

Palvelut

Uimahallitoiminta on kunnan yleiseen toimialaan kuuluvaa toimintaa. Kunnalla on oikeus päättää uimahallipalvelujen laajuudesta ja palvelumaksuista. Uimahallitoiminnan ulkoistamiselle ei ole lainsäädännöllistä estettä. Kaupunki tarjoaa uimahallipalveluja useassa paikassa ja palvelut halutaan pitää kuntalaisille samanhintaisena riippumatta paikan kustannuksista tai palvelun tuottajasta. Käyttäjämaksut kattavat vain osan uimahallitoiminnan kustannuksista ja muu osa on rahoitettu verovaroin. (Työryhmän raportti 2003, 12.)

Uimahallipalvelujen tuottamisessa on keskeinen merkitys myös erityisryhmien tarpeilla. Näitä erityisryhmiä ovat muun muassa liikuntaesteiset, vanhukset, koululaiset ja vauvaintiryhmät sekä kilpauimarit. Toiminnan ulkoistamisessa tulisivatkin työryhmän mielestä huomioida kaupungin uimahallipalvelujen kokonaisuus ja palvelun tuotantotapa ei saisi vaikuttaa kuntalaisten asemaan. (Työryhmän raportti 2003, 12.)

Hankkeen keskeinen tavoite on säilyttää uimahallipalvelut kiinteistöllä. Yksityisrahoituksella tavoitellaan myös tehokkuutta, jolloin palvelujen laatu voi parantua esimerkiksi aukioloaikoja pidentämällä. Lisäksi kiinteistöön suunnitellut muut toiminnot kuten kylpylä ja kuntokeskus ovat kuntalaisten käytettävissä. Uimahalli on tällä hetkellä melko vaatimaton, mutta peruskorjauksen myötä sen taso paranee.

Tutkimuksen laatimishetkellä hankkeen sopimuksia ei ole vielä laadittu eikä allekirjoitettu. Tarkoitus on, että palvelujen laatua ja määrää tarkistetaan sopimuksessa sovittavin määräajoin. Lisäksi on tarkoitus kerätä asiakaspalautetta. Jos laatu ei vastaa sopimuksessa sovittua, tehdään reklamaatio. Kaupungin tarkoituksena on varata sopimuksessa myös oikeus sen purkamiseen ja uimahallipalvelujen uudelleen kilpailuttamiseen. Sopimuskauden päättyessä uimahallipalvelut kilpailutetaan uudelleen. Sopimuksessa sovittujen valvontamuotojen lisäksi uimahallitoimintaa valvovat terveystyöntekijät.

Kohteen omistusjärjestelyt

Uimahallikortteli sijaitsee tällä hetkellä yhdellä tontilla, mutta tontti on tarkoitus jakaa kahdeksi tontiksi, joista uimahalli sijaitsee omalla tontillaan. Kaikki rakennukset myydään projektiyhtiölle

tai sen perustamalle kiinteistöyhtiölle. Uimahallitontti vuokrataan määräaikaisella maanvuokrasopimuksella projektiyhtiölle tai sen perustamalle kiinteistöyhtiölle. Maanvuokrasopimuksella pyritään turvaamaan kaupungin edut ja erityisesti se, että kiinteistö pysyy uimahallitoiminnassa. Toinen tontti myydään projektiyhtiölle tai sen perustamalle kiinteistöyhtiölle. Tämä toinen tontti ja rakennukset jäävät sopimuskauden päättyessä yksityiselle.

Kilpailuttaminen

Hankkeen kilpailutus toteutettiin rajoitettuna menettelynä kuitenkin siten, että kaupunki varasi mahdollisuuden siirtyä neuvottelumenettelyyn. Osallistumishakemuksen jätti kahdeksan yritystä, joille kaikille lähetettiin myös varsinainen tarjouspyyntö. Tarjousvaiheita oli kaksi. Ensimmäisessä vaiheessa saatiin kuusi tarjousta, joista jatkoon valittiin kolme tarjoajaa. Hankkeessa siirryttiin toisen vaiheen tarjousten saamisen jälkeen neuvottelumenettelyyn, koska saadut tarjoukset eivät olleet tarjouspyynnön mukaisia. Kilpailuttaminen kesti yli vuoden.

Sopimusmenettely

Uimahallin kehittämistä pohtineen työryhmän raportin mukaan sopimuksia olisi tarpeen tehdä neljä: palvelusopimus, osto-oikeussopimus uimahalliosan osakkeista, kiinteistön luovutusopimus ja kiinteistön kehittämissopimus (Työryhmän raportti 2003, 17). Tutkimuksen laadintavaiheessa hankkeen sopimuksia vasta valmistellaan. Tarkoituksena on tehdä ensin esisopimus, jossa sovitaan muun muassa osapuolten velvoitteista ja vastuista sekä myöhemmin tehtävistä sopimuksista. Esisopimuksessa sovitaan lähtökohdat hankkeen toteutuksen organisoinnille, korttelin suunnittelulle ja rakentamiselle. Esisopimus on voimassa vuoden 2006 elokuun loppuun.

Lopullinen sopimuskokonaisuus sisältää useita sopimuksia. Kiinteistön kehittämissopimus tehdään projektiyhtiön kanssa. Uimahallipalveluista tehdään palvelusopimus ja sopimuskausi tulee olemaan 15-20 vuotta. Hankkeeseen sisältyy myös omistusjärjestelyjä. Kaupunki myy toisen tontin ja rakennukset projektiyhtiölle tai sen perustamalle kiinteistöyhtiölle. Uimahallitontista tehdään maanvuokrasopimus. Lisäksi kiinteistöyhtiön kanssa tehtävällä sopimuksella kaupunki varaa oikeuden lunastaa uimahalliosakkeet, mikäli yksityinen sektori joutuu konkurssiin tai toimii vastoin sopimusta.

Sopimuksen valvonta

Sopimuksen valvonnassa pääpaino tulee olemaan uimahallipalvelujen tuottamisen valvonnassa. Niiden laatu ja määrä tarkistetaan määrääjoin. Lisäksi laatua seurataan asiakaspalauttein. Kannustimena palvelusopimuksessa on maksujen sitominen käyttäjämääriin.

Rakennusten korjaaminen, rakennusten purkaminen ja uusien rakennusten rakentaminen vaativat kaupungin viranomaisten luvat, jolta osin kyse on kaupungin viranomaistoiminnasta eikä niinkään sopimusoikeudellisista velvoitteista tai oikeuksista. Lisäksi kohteen rakennusarvojen vuoksi toimenpiteisiin vaaditaan museoviraston lupa. Museovirasto on ulkopuolinen taho, jonka näkemys on pyritty huomioimaan hankkeen suunnitteluvaiheesta lähtien.

Käytetty yksityisrahoitusmalli

Hanke voidaan määritellä BOO:n ja ROO:n yhdistelmäksi. Hankkeessa on kyse sekä vanhojen rakennusten peruskorjauksesta että uuden rakennuksen rakentamisesta. Yhtiöllä on oikeus käyttää rakennuksia palvelutuotantonsa, joista vain uimahallitoiminnan osalta kunta valvoo laatua ja maksaa korvausta. Yksityinen palveluntuottaja vastaa uimahallipalvelujen tuottamisesta sopimuksessa sovitun ajan. Sopimuksen päättyessä rakennukset jäävät yksityisen omistukseen. Toista toinen on yksityisen omistuksessa ja toinen on kaupungin omistuksessa, mutta kaupunki vuokraa sen erillisellä maanvuokrasopimuksella.

7.4 Raideliikennehanke mahdollisena yksityisrahoitushankkeena

Hankkeen suunnittelu

Raideliikenne- eli pikaraitiotiehanke on ajatuksena esitetty ensimmäisen tammikuussa 2001. Kaupunginhallitus käsitteli aihetta ensimmäisen kerran kesäkuussa 2001. Helmikuussa 2002 tehtiin päätös raideliikenneselvityksen tekemisestä. Selvitystyön taustalla oli tarve turvata liikenteen sujuvuus sekä seutukunnan tasapuolinen kehitys maankäytöllisesti. Selvitys julkistettiin 13.1.2003. (Raideprojektin raportti 2004, 6.)

Raideliikennehanke on seutukunnallinen hanke. Suunnittelutyössä ovat olleet mukana Tampereen kaupungin lisäksi Ylöjärven ja Nokian kaupungit sekä Kangasalan, Pirkkalan ja Lempäälän

kunnat (Raideprojektin raportti 2004, 5). Mikäli hanke toteutuu, toimintamallina olisi kuntien yhteistoiminta kuntalain mukaisessa muodossa. Kuntien yhteinen toimielin, seudullisen joukkoliikenteen johtokunta, toimisi luottamushenkilöelimenä ja sen alaisuudessa olisi joukkoliikennetoimisto ja sen johtaja. Lisäksi joukkoliikennetyöryhmä toimisi seudun henkilöliikenteen tahojen yhteistyöelimenä. (Raideprojektin raportti 2004, 43-44.)

Raideliikenneselvityksen jälkeen on tehty selvitys joukkoliikennejärjestelmistä. Syyskuussa 2003 kaupunginhallitus päätti perustaa projektiryhmän raideliikennehankkeen edellytysten selvittämistä varten. Raideliikenneprojektin loppuraportti valmistui 28.5.2004. (Raideprojektin raportti 2004, 6.) Yksityisrahoituksen kannalta keskeisiä tekijöitä ovat hankkeen rahoitus ja vaikutukset mukana olevin kuntien talouteen sekä asiakkaiden eli käyttäjien huomioon ottaminen.

Tutkimuksen laadintahetkellä hanke odottaa valtuuston päätöstä siitä, jatketaanko selvitystyötä vai ei. Raportissa esitetyn aikataulun mukaan mikäli vuoden 2005 aikana päätetään jatkaa hanketta, se etenisi hankesuunnitelmavaiheeseen. Rakentamispäätös tehtäisiin vuonna 2007, jolloin voitaisiin toteuttaa radan rakentamisen ja liikennöinnin EU:n laajuinen kilpailuttaminen. Rakentaminen alkaisi vuonna 2009. Kaluston koekäytön jälkeen liikennöinti voisi alkaa vuonna 2012. (Raideprojektin raportti 2004, 54.) Tutkimuksen laadintahetkellä on todennäköistä, että hankkeen jatkosuunnittelua koskeva päätös tehdään aikaisintaan vuonna 2006.

Hankkeen koko

Hanke on suuri. Toteutuessaan se kohdistuisi usean kunnan alueelle. Hanke vaatisi laajan ja kalliin raitainfrastruktuurin sekä raitiotievaunuinvestoinnit liikennöintiä varten. Lisäksi tulisi rakentaa radan varsien asemat. Hankkeen kustannusarvio on raitainfrastruktuurin osalta 194 miljoonaa ja kaluston osalta 56 miljoonaa euroa. Hankkeeseen voidaan saada valtionosuutta arvion mukaan 30 %, mutta se ei kohdistu lainkaan kalustohankintaan. Hankkeen rahoitusmallin suunnittelun lähtökohtana on ollut investoinnin jaksottaminen pitkälle ajalle. Rahoitusmalliksi on esitetty mallia, joka ei oleellisesti vaikeuta kuntien vuosittaisia investointeja. (Raideprojektin raportti 2004, 45 ja 47.)

Pikaraitiotie vaikuttaisi kuntien talouteen alussa alijäämää lisäävästi, mutta vuoden 2040 jälkeen tilanne muuttuisi. Tällöin hankkeen pääomakustannukset olisi pääosin maksettu ja pikaraitiotien ja Tampereen kaupungin liikennelaitoksen kokonaisalijäämä laskisi liikennelaitoksen nykyisen

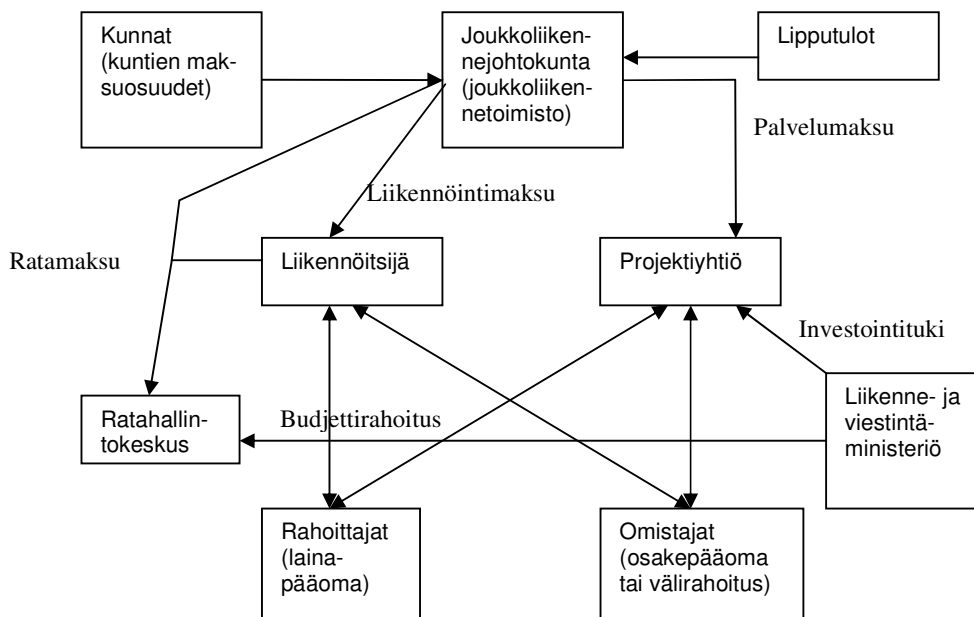
alijäämän tasolle. (Raideprojektin raportti 2004, 49.) Raideliikenteen käyttöönotto edellyttäisi kuitenkin kaupungin liikennelaitoksen saneerausta uusia toimintoja vastaavaksi.

Maksut

Ratainfrastruktuurin suunnittelisi, rakentaisi, rahoittaisi ja kunnossapitäisi projektiyhtiö, jolle maksettaisiin palvelumaksua radan käytettävissä olon ja esimerkiksi asemien siisteyden perusteella. Maksajina olisivat hankkeen kunnat eli julkinen sektori. (Raideprojektin raportti 2004, 45 ja 51.) Maksut alkaisivat, kun rata on valmis.

Raideliikenteen liikennöitsijälle maksettaisiin liikennöintivolyymin perusteella. Alijäämä jaettaisiin kuntien kesken matkustajakilometrien suhteessa. Hallinnon kustannukset jaettaisiin kuntien asukasmäärän perusteella. (Raideprojektin raportti 2004, 51-52.) Liikennöitsijälle maksettaisiin liikennöintimaksun lisäksi bonusta esimerkiksi matkustajamäärän kasvun perusteella, jos kasvun voitaisiin katsoa olevan liikennöitsijän ansiota (Raideprojektin raportti 2004, 46).

Rahoituksen kulkua on raportissa kuvattu seuraavasti:



(Raideprojektin raportti 2004, 46.)

Sekä investointien että liikenteen rahavirrat kulkisivat johtokunnan ja joukkoliikennetoimiston kautta. Johtokunta päättäisi käyttäjiltä perittävät taksat. Matkustajat maksavat matkoista julkisel-

le sektorille eikä liikennöitsijälle suoraan. Samat lipputuotteet kelpaisivat sekä linja-autoihin että pikaraitiotiehen. (Raideprojektin raportti 2004, 45.)

Riskit ja epävarmuus

Hankkeen koosta ja pitkistä sopimuskausista johtuen hankkeen epävarmat tekijät ja riskit ovat huomattavat. Hankkeen riskit voidaan jakaa suunnittelu- ja rakennusvaiheeseen sekä operointivaiheeseen liittyviin riskeihin sekä yleisiin taloudellisiin riskeihin.

Suunnittelu- ja rakentamisvaiheessa projektiyhtiö vastaisi infrastruktuuriin liittyvistä riskeistä lukuun ottamatta viranomais- ja force majeure –riskejä. Liikennöitsijä vastaisi kaluston hankintaan liittyvistä hinta- ja muista riskeistä. Operointivaiheessa projektiyhtiö vastaisi edelleen kaikista infrastruktuuriin liittyvistä riskeistä lukuun ottamatta viranomais- ja force majeure –riskejä. Liikennöitsijä vastaisi kalustoon ja liikennöintiin liittyvistä riskeistä. Julkinen sektori vastaisi kuitenkin asiakas- ja kysyntäriskistä. (Raideprojektin raportti 2004, 51.)

Yleisiä taloudellisia riskejä ovat korkoriskit ja inflaatoriskit, joista vastaisivat projektiyhtiö ja liikennöitsijä. Riskejä voitaisiin vähentää ottamalla sopimuksiin ehto hinnan muutoksista kustannusten muutosta vastaavasti. Julkisella sektorilla on riski projektiyhtiön ja liikennöitsijän maksukyvyttömyydestä.

Transaktiokustannukset

Hankkeen kokonaiskustannusarvio on 250 miljoonaa euroa. Hankkeen selvittämiseen on jo käytetty noin 250.000 euroa. Kustannukset ovat muodostuneet tutkimuksista, selvityksistä ja raporteista, joita on tilattu ulkopuolisilta asiantuntijoilta.

Hankkeella on ollut myös määräaikainen projektiorganisaatio, jossa toimi kolme henkilöä. Lisäksi hankkeessa on ollut useita työryhmiä, joiden jäseninä on ollut Tampereen kaupungin, hankkeen muiden kuntien, Ratahallintokeskuksen, liikenne- ja viestintäministeriön sekä Pirkanmaan Liiton edustajia.

Loppuraportin julkaisemisen jälkeen hanke on odottanut valtuuston päätöstä hankkeen jatkamisesta. Mikäli hanke etenee, myös transaktiokustannuksia muodostuu, sillä hankkeen tekniset, ta-

loudelliset ja juridiset kysymykset vaativat erityisasiantuntemusta ja kokemusta vastaavanlaisten hankkeiden läpiviemisestä.

Palvelut

Pikaraitiotie lisäisi joukkoliikenteen tarjontaa ja se nopeuttaisi joukkoliikennettä. Vuorotarjonnan lisääntyessä matkustajien odotusaika vähenisi. Pikaraitiotien on katsottu lisäävän joukkoliikenteen matkustajamääriä. (Raideprojektin raportti 2004, 35 ja 37.) Palvelun laatua seurattaisiin sopimuksessa sovituin tavoin. Liikennöintisopimuksen päättyessä liikennöinti tulisi kilpailuttaa uudelleen.

Kohteen omistusoikeus

Ratainfrastruktuurin osalta sopimuskausi olisi 30 vuotta, minkä ajan projektiyhtiö omistaisi radan ja asemat. Tämän jälkeen rakennettu uusi rata ja asemat siirrettäisiin julkiselle sektorille. (Raideprojektin raportti 2004, 45 ja 51.) Liikennöitsijän kaluston tai varikon osalta omistusoikeus ei siirtyisi julkiselle sektorille.

Kilpailuttaminen

Pikaraitiotien ratainfrastruktuurista järjestettäisiin tarjouskilpailu, jonka perusteella valittu projektiyhtiö suunnittelee, rakentaa, rahoittaa ja kunnossapitää radan. Sopimuskausi olisi 30 vuotta. (Raideprojektin raportti 2004, 45 ja 51.) Kilpailuttaminen suoritettaisiin EU:n laajuisesti.

Raideliikenteen osalta tarjouskilpailun voittaja eli liikennöitsijä hankkii, rahoittaa ja kunnossapitää kalustoa ja varikkotoimintaa sekä huolehtii liikennöinnistä. Liikennöintisopimus kestäisi 25-30 vuotta. (Raideprojektin raportti 2004, 51.) Kilpailuttaminen suoritettaisiin EU:n laajuisesti.

Sopimus

Sopimukset olisi tarkoitus tehdä sekä projektiyhtiön että liikennöitsijän kanssa. Sopimuksissa riskien jaon lisäksi kannustavuudella olisi keskeinen merkitys. Esimerkiksi liikennöitsijällä olisi mahdollisuus lisäkorvauksiin, jos käyttäjämäärä nousee yli tietyn tason. Kannustavuuselementeillä pyritään edistämään yhteiskuntataloudellisten kasvuvaikutusten syntymistä.

Sopimuksen valvonta

Sopimuksen valvonnassa seurattaisiin sopimusehtojen täyttymisen lisäksi maksuihin vaikuttavia seikkoja kuten radan käytettävissä oloa, asemien siisteyttä ja liikenteen käyttäjämääriä. Sopimuksen valvonta kohdistuisi myös kannustimien seurantaan.

Ehdotettu yksityisrahoitusmalli

Pikaraitiotien ehdotettu toimintamalli on luonteeltaan BOT-tyyppinen yksityisrahoitusmalli ja sen alamuodoista lähinnä DBFO-mallia. Esitetty toimintamalli on joiltakin osin samantyyppinen yksityisrahoituksella toteutetun Lahden moottoritiehankkeen kanssa.

7.5 Tutkimustulosten arviointi

Tampereen kaupungin organisaatiossa on suunniteltu ja aloitettu joitakin yksityisrahoituksella toteutettavia hankkeita. Myös kaupungin strategiassa yksityisrahoituksen käyttö nähdään mahdollisuutena hyödyntää palvelumarkkinoita ja lisätä talouden liikkumavaraa. Koska yksityisrahoitushankkeet ovat pitkäaikaisia, ei yksikään hankkeista ole vielä lopullisesti päättynyt, minkä vuoksi tutkimuksessa on voitu selvittää vain hankkeiden aloittamiseen liittyviä sekä hankkeiden aikana ilmenneitä seikkoja. Tätä tietoa voi käyttää hyödyksi muita hankkeita suunniteltaessa.

Haastattelujen perusteella on vahvistunut kirjallisuuden perusteella saatu käsitys, että yksityisrahoitushankkeet ovat monimutkaisia ja niiden toteuttaminen vaatii paljon aikaa ja kustannuksia. Kaupungin oman organisaation osaamista tulee monin tavoin kehittää. Myös yksityisen sektorin toimijoilta toivotaan selkeämpää riskinottoa ja integraattorin roolia perinteisen rakentamiskeskeisyyden sijaan. Kuitenkin yksityisrahoitus on käyttökelpoinen ja harkittavissa oleva vaihtoehto kaupungin hankkeiden toteuttamisessa. Erityisesti isommissa hankkeissa sen käyttömahdollisuudet on syytä harkita muun suunnittelun yhteydessä. Haastatteluissa korostui erityisesti infrastruktuurihankkeiden osalta kannustavuuden elementit ja niihin liittyvät yhteiskuntataloudelliset kasvuvaikutukset.

Tutkimuksen esimerkkihankkeet ovat erilaisia monin tavoin. Raideliikennehanke olisi investointina niin suuri, ettei sen toteuttaminen talousarvio- ja lainarahoituksella olisi edes mahdollista.

Pyynikin uimahallikorttelin kehittäminen olisi ollut mahdollista toteuttaa talousarvio- ja lainarahalla, mutta yksityisen sektorin hankkeena korttelin toiminta laajenee kylpylä- ja hotellitoimintaan, mitkä eivät taas ole kunnan toimialan mukaista toimintaa. Hankkeessa toteutuu siten yksityisrahoitushankkeiden tavoite kohteen monipuolisesta käyttötarkoituksesta.

Molemmissa hankkeissa kaupungilla on vastuuta maksuista, vaikka palvelujen käyttäjinä ovat kuntalaiset. Uimahallikorttelin kehittämishankkeessa asiakkaat maksavat käyttämistään palveluista suoraan palveluntuottajalle, minkä lisäksi kaupunki maksaa palveluntuottajalle korvausta asiakasmäärän perusteella. Uimahallipalvelut halutaan pitää tuotantotavasta riippumatta samanhintaisina kaikille asiakkaille ja tuotantokustannuksia ei saada katettua pelkästään asiakkailta perittävillä maksuilla.

Raideliikenteen osalta lippujen hinnat päättäisi johtokunta eli julkisen sektorin toimielin. Asiakasmaksut menisivät ensin joukkoliikennetoimistolle, joka maksaisi sopimusten mukaista korvausta projektiyhtiölle ja liikennöitsijälle. Koska samat kortit ja liput kelpaisivat sekä linja-autoihin että pikaraitiotiehen, esitetty malli on perusteltu. Lisäksi suunniteltu malli mahdollistaisi seurannan, jonka pohjalta hankkeessa mukana olevien kuntien maksuosuudet määräytyvät.

Kuntalaiset veronmaksajina maksavat molempia hankkeita, sillä kummassakaan hankkeessa käyttäjiltä perittävät maksut eivät kata projektiyhtiölle tai palveluntuottajalle maksettavaa korvausta. Molemmissa hankkeissa on kuitenkin käyttäjämääriin perustuva kannustin. Tällä pyritään kannustavuuden lisäämisen ja siten myös yhteiskuntataloudellisten kasvuvaikutusten luomiseen.

Raideliikennehankkeessa epävarmuus ja riskit ovat huomattavat. Raiteiden rakentaminen ja yhdistäminen olemassa olevaan rataverkkoon on suuri rakennushanke, mihin sisältyy useita riskejä. Lisäksi tulevien asiakkaiden määrää on vaikea arvioida 30 vuodeksi eteenpäin. Yksityisautoilu on kokoajan lisääntynyt, mutta toisaalta uusi, nopea pikaraitiotie voisi houkuttaa oman auton käyttäjiä julkisen liikenteen käyttäjiksi. Sen sijaan uimahallipalvelujen käyttäjien määrä on helppo arvioida, koska uimahalli on sijainnut samassa paikassa useiden vuosien ajan. Lisäksi laadun parantamisella pyritään käyttäjämäärän lisääntymiseen.

Hankkeiden transaktiokustannukset ovat hyvin erilaiset. Uimahallikorttelin kehittämishankkeen suunnittelu, kilpailutus ja sopimusmenettely on toteutettu omana työnä, kun taas raideliikennehankkeessa on käytetty useita kaupungin ulkopuolisia asiantuntijoita. Ero on kuitenkin perustel-

tavissa hankkeiden erilaisilla luonteilla. Raideliikennehanke on ainutlaatuinen ja hinnaltaan kallis. Uimahallikorttelin kehittämishanke on selkeämmin jaettavissa toisaalta kiinteistön myyntiin ja vuokraukseen ja toisaalta palvelujen ostamiseen. Kaupunki myy ja vuokraa useita kiinteistöjä vuosittain, joten toimintatavat ja sopimukset ovat vakiintuneita. Myös palvelujen hankinta on toimintana kaupungille tuttua, mutta sopimukset ovat yleensä lyhyempiä eli noin 2-4 vuoden mittaisia. Hankkeessa erityistarkkuutta vaativat kiinteistöjen kehittämiselle ja käytölle sekä palvelun tuottamiselle asetettavat vaatimukset ja sopimusten valvonta. Lisäksi uimahalliosakkeiden lunastusoikeuden määrittely on tehtävä huolella.

Haastattelujen perusteella tuli esiin myös esisopimusten tarpeellisuus ennen varsinaista projektisopimusta ja muita laadittavia sopimuksia. Esisopimus voi olla tarpeen kaavaprosessin vuoksi tai varsinaisen projektisopimuksen neuvottelujen ja laatimisen ajaksi. Erillisen esisopimuksen neuvottelut ja laadinta lisäävät hankkeen transaktiokustannuksia.

Kummassakin hankkeessa on kyse kaupunkilaisille tarjottavista palveluista. Joukkoliikenne on jo linja-autoliikenteen osalta kaupungin toimintaa, mutta raideliikenne olisi uudenlainen liikenne muoto Tampereella ja sen naapurikuntien alueella. Helsingin seudulla on raitiotie ja metro, mutta raideliikennehankkeen mallimaina ovat olleet etenkin keskieurooppalaiset suurkaupungit. Julkisessa keskustelussa onkin epäilty, onko Tampereen ja sen naapurikuntien alueella riittävästi matkustajia, jotta hanke olisi kannattava. Uimahallipalveluita tuotetaan Pyynikin uimahallin lisäksi muissa kaupungin uimahalleissa. Kyse on tyypillisestä kunnan yleiseen toimialaan kuuluvasta palvelusta. Pyynikin uimahallin palvelujen laadun odotetaan parantuvan tilojen peruskorjauksen ja lisäpalvelujen myötä.

Hankkeet eroavat toisistaan omistusjärjestelyjen osalta. Uimahallikorttelin kehittämishankkeessa tonteista tehdään sekä kauppakirja että maanvuokrasopimus. Myyty tontti sekä saneeratut ja rakennetut rakennukset jäävät yksityiselle sektorille sopimuskauden jälkeenkin. Hankkeen yksityisrahoitusmalli on määriteltävissä BOO-tyyppiseksi. Raideliikennehankkeessa yksityisen sektorin toimijoista koostuva projektiyhtiö omistaisi radat ja niiden varrella olevat asemat sopimuskauden ajan, minkä jälkeen omistusoikeus siirtyisi hankkeessa mukana oleville kunnille. Hankkeen yksityisrahoitusmalli on määriteltävissä BOT-tyyppiseksi.

Uimahallikorttelin kehittämishanke on jo kilpailutettu. Kilpailutus koostui useasta eri vaiheesta ja vei pitkän ajan. Raideliikennehankkeen kilpailutus edellyttää sekä radan rakentamisen että lii-

kennöinnin kilpailuttamista. Molempien osien arvo ylittää reilusti EU:n kynnysarvon. On todennäköistä, että hanke on riittävän suuri houkuttelemaan myös kansainvälisiä tarjoajia.

Kummassakaan hankkeessa ei ole vielä laadittu sopimuksia lukuun ottamatta uimahallikorttelin kehittämishankkeen esisopimusta. Oletettavissa on, että sopimusten laadinta ja sopimusneuvottelut tulevat olemaan haastavat. Uimahallikorttelin kehittämishankkeen sopimukset tehtäen ilman ulkopuolista asiantuntija-apua. Raideliikennehankkeessa tarvitaan kaupungin ulkopuolista asiantuntemusta rahoituksellisissa, juridisissa ja teknisissä asioissa. Tätä asiantuntemusta tarvitaan hankkeen suunnitteluvaiheen lisäksi kilpailuttamisessa ja samoja asiantuntijoita olisi syytä hyödyntää myös sopimuksen laadinta- ja neuvotteluprosesseissa.

8. TOIMINNAN KEHITTÄMINEN JA JATKOTUTKIMUKSEN AIHEITA

Yksityisrahoitusmallit ovat vasta tulossa osaksi julkisen sektorin investointeja. Toteutetut hankkeet toimivat mallina tuleville hankkeille, vaikkakin jokainen hanke tulee suunnitella ja toteuttaa omien erityispiirteidensä mukaisesti. Paras tapa oppia on käytännön toiminta, mutta tehdyt virhearvioinnit voivat tulla kalliiksi. Tämän vuoksi ulkopuolisten asiantuntijoiden, jotka ovat olleet mukana vastaavien hankkeiden toteuttamisessa, käyttö on lähes välttämätöntä. Tämä on kuitenkin kallista. Kuntien tulisi hyödyntää myös toistensa kokemuksia ja esimerkiksi koulutuksen, seminaarien tai vastaavien yhteistyömuotojen kautta kertoa toisilleen hyvistä ja huonoista kokemuksistaan.

Valmiiden kilpailuttamis- ja sopimusmallien puute on nähty yhtenä ongelmana yksityisrahoituksen käytössä. Kaikkiin hankkeisiin soveltuvien mallien laadinta on mahdotonta, mutta kirjallisuuden ja saatujen kokemusten perusteella voidaan laatia erilaisia listoja huomioon otettavista seikoista ja kysymyksen tulevista vaihtoehdoista. Sopimusten osalta voidaan laatia vähimmäis-sopimusehdot sisältävä pohja, jota voisi tapauskohtaisesti muokata ja täydentää. Valmiiden mallien käyttöä tulee kuitenkin välttää tai ainakin tulee tiedostaa niihin liittyvät riskit. Yksityisrahoitushankkeet ovat aina yksilöllisiä, jolloin valmiin mallin harkitsematon käyttö voisi muuttaa hankkeen sisällön tarkoitustaan vastaamattomaksi.

Hankintalainsäädännön uudistuminen selkeyttää yksityisrahoitushankkeiden ja erityisesti käyttöoikeussopimusten kilpailuttamista. Oikeuskäytäntöä yksityisrahoitushankkeiden kilpailuttamisesta on kuitenkin vähän, joten esimerkiksi yksityisrahoitushankkeen määrittely käyttöoikeusura-

kaksi tai julkiseksi rakennusurakaksi on tehtävä tapauskohtaisesti. Hankkeen luonteen huolellinen analysointi on tärkeää, koska se määrittelee hankkeeseen soveltuvat kilpailuttamismenettelyt. Menettelyvirhe voi johtaa hankintapäätöksen kumoutumiseen, jolloin hanke tulee kilpailuttaa uudestaan.

Tutkimus herättää useita mielenkiintoisia jatkotutkimuksen aiheita. Kiinnostavaa olisi tutkia projektiyhtiöiden rahoituslähteitä ja sitä, millaisia kysymyksiä niihin liittyy. Myös palvelujen käyttäjien, kuntalaisten, näkemysten selvittäminen olisi mielenkiintoista. Tutkimuksen keinoin voisi selvittää esimerkiksi, onko yksityisrahoitushankkeen yhteydessä tuotettu palvelu laadultaan erilaista kuin kunnan omalla tuotantona tai lyhyempien, perinteisten palveluhankintasopimusten nojalla hankittujen palvelujen laatu.

Myös hankkeiden todellisten kustannusten ja suunnitteluvaiheessa laskettujen kustannusarvioiden vertailu ja analysointi olisi tulevaa toimintaa ajatellen mielekästä. Ongelma on kuitenkin se, että yksityisrahoitushankkeiden kestäessä noin 20 vuotta hankkeiden lopussa tehtyjä laskelmia voitaisiin hyödyntää vain tulevissa hankkeissa, mutta niiden toteuttamisympäristö on monin tavoin erilainen kuin päättyneiden hankkeiden toteuttamisympäristö on ollut. Tämän vuoksi tarkoituksenmukaisempaa onkin tehdä laskelmia ja analysointeja hankkeiden voimassaoloaikana. Laskelmia voidaan ja tuleekin tehdä määräajoin, esimerkiksi vuosittain. Näin voidaan myös seurata toimintaa ja mahdollisesti vaikuttaa sopimuskauden lopun toimintaan siltä osin kuin se sopimusehtojen perusteella on mahdollista.

Yksityisrahoitus on mielenkiintoinen aihe erityisesti siksi, että se sisältää moneen eri tieteenalaan liittyviä kysymyksiä. Yksityisrahoituksessa yhdistyvät taloustiede, oikeustiede, hallinto- ja kunnallistiede sekä teknilliset tieteet. Eri alojen tutkijat painottavat eri asioita, joten eri alojen tutkimuksia lukemalla saa kattavan kuvan yksityisrahoituksesta kunnan ja muiden julkissektorin toimijoiden investointien toteutustapana. On varmaa, että tutkittavia yksityisrahoitushankkeita tulee lisää seuraavien vuosien aikana.

LÄHTEET

Alkio, Mikko – Wik, Christian (2004). Kilpailuoikeus. Talentum. Gummerus Kirjapaino Oy. Jyväskylä.

Asetus kynnysarvot ylittävistä tavara- ja palveluhankinnoista sekä rakennusurakoista 29.5.1998/380.

Coulson, Andrew (1997). 'Transaction Cost Economics' and its Implications for Local Governance. Local Government Studies. Vol. 23, No. 1, 107-113. Spring 1997.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. Academy of Management Review. Vol. 14. No 1, 57-74. 1989.

Euroopan yhteisöjen komissio (2000). Komission tulkitseva tiedonanto käyttöoikeussopimuksista (konsessio) yhteisöjen oikeudessa 29.4.2000. Euroopan yhteisöjen virallinen lehti 2000/C 121/02.

Fiebig, André (1996). Outsourcing under the EC Merger Control Regulation. European Competition Law Review. Volume 17, 123-133. March 1996.

Hankintadirektiivi. Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/18/EY julkisia rakennusurakoita sekä julkisia tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta.

Hankintalakiehdotus. Kauppa- ja teollisuusministeriön hankintalakityöryhmän muistio, joka sisältää lakiluonnoksen ja sen perustelut. Julkaistu 25.11.2004. www.ktm.fi/julkaisurekisteri.

Hannus, Arno – Hallberg, Pekka (2000). Kuntalaki. 3. laitos. Werner Söderström Lakitieto Oy. WS Bookwell Oy. Porvoo.

Harjula, Heikki – Prättälä, Kari (2004). Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. Kauppakaari Oyj. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Helin, Heikki - Valkama, Pekka (1995). Kuntien kustannuslaskenta, tilastointi ja palvelukustannusten vertailu. Kuntien palvelutuotannon kustannukset I. Helsingin kaupungin tietokeskuksen tutkimuksia 1995:12. Helsinki.

Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari (2004). Maakaari. 3. uudistettu painos. Gummerus Kirjapaino. Jyväskylä.

Junnonen, Juha-Matti – Lindholm, Mika (56/1998). Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö. Yksityisrahoitusmalli julkisissa rakennusinvestoinneissa. Kehitys & tuottavuus 56. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Järvinen, Pertti – Järvinen, Annikki (2000). Tutkimustyön metodeista. Opinpaja Oy. Tampereen Yliopistopaino Oy. Juvenes-Print. Tampere 2000.

Kaleva, Hanna – Lehtinen, Mikko (2004). Real Estate Partnerships – julkisen sektorin toimitilainvestointien rahoitus- ja palveluyhteistyömallit. KTI Kiinteistötieto Oy. Nykypaino Oy. Helsinki.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Riihelä, Sakari – Kemppainen, Jani – Hollmen, Mikko (76/2001). Yksityisrahoitusprojektien prosessit. Kehitys & tuottavuus 76. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Roberts, Ted (64/2000). Yksityisrahoitusmallilla toteutettavien investointien projektiriskit ja rahoituslähteet. Kehitys & tuottavuus 64. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Arola, Miika (75/2001). Yksityisrahoitusmallien omistusjärjestelyt ja maksumekanismit verokysymyksineen. Kehitys & tuottavuus 75. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Bargum, Alexander (74/2001). Konsessiot yksityisrahoituksessa sekä julkisten hankintojen sääntely EU:ssa ja Suomessa. Kehitys & tuottavuus 74. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Kankainen, Jouko – Lindholm, Mika – Tepora, Jarno – Erme, Tero – Järveläinen, Sami (73/2001). Yksityisrahoitusprojektin kilpailuttaminen. Kehitys & tuottavuus 73. Rakennusteollisuuden keskusliitto.

Karila, Alpo (1998). Kuntien talouden ohjaus ja sen muutos. Perinteisestä politiikasta rinnakkais-ten ohjausjärjestelmien kokonaisuuteen. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Kiiha, Jarkko (2002). Yritystoiminnan ulkoistaminen ja sopimusvastuu. Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Kilpailuvirasto (2001). Markkinat ja kilpailu kuntien tuotantotoiminnassa. Selvityksiä 1/2001.

Koivisto, Tapio (1997). Uusiutuva metallialan tuotantolaitos. Osallistava uudelleensijoittelu mahdollisuuksien areenalla. Tampereen yliopisto, terveystieteen laitos. Acta Universitas Tampereensis 558. Vammalan Kirjapaino Oy.

Kuntalaki 17.3.1995/365.

Kurri, Samuli – Loikkanen Heikki A. (1998). Kuntien rahoitus: Periaatteita ja kansainvälinen vertailu. VATT-keskustelualoitteita. Valtion taloudellinen tutkimuslaitos. 177/1998.

Kuusela, Hannu – Ollikainen, Reijo (1999). Riskit ja riskienhallinta-ajattelu. Teoksessa Riskit ja riskienhallinta. Toim. Hannu Kuusela ja Reijo Ollikainen. Tampere University Press. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Laki julkisista hankinnoista 23.12.1992/1505.

Laki opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta 21.8.1998/635.

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon suunnittelusta ja valtionosuudesta 3.8.1992/733.

Martikainen, Juha Pekka - Meklin, Pentti - Oulasvirta, Lasse - Vakkuri, Jarmo (2002). Kunnallisen tilintarkastuksen ulkoistaminen. Kuntien näkemyksiä tarkastuksesta, sen lisäarvosta ja kehittämistarpeista. Tampere University Press. Cityoffset Oy. Tampere.

Melin, Tuomo – Paunio, Pekka (2001). Markkinoiden toimivuus II: Lainsäädäntö, julkinen tuki ja verotus sosiaali- ja terveystaloudella. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 19/2001. Oy Edita Ab. Helsinki.

Musgrave, Richard A. – Musgrave, Peggy B. (1973). Public Finance in Theory and Practise. Second edition. McGraw-Hill Kogakusa Ltd.

Myllyntaus, Oiva (2002). Kuntatalouden ohjaus. Budjetoinnin ja kirjanpidon teoriaperusteita ja kehityssuuntia. Suomen Kuntaliitto. Helsinki.

Nelson, John (1998). Yksityisrahoitus julkisissa palveluissa – kansainvälisiä kokemuksia. Kauppa- ja teollisuusministeriön tutkimuksia ja raportteja 20/1998. Oy Edita Ab.

Näsi, Salme – Hokkanen, Arja – Latvanen, Jaana (2001). Johdon laskentatoimen hyväksikäyttö ja kehittämistarpeet erilaisissa kunnallisissa toimintayksiköissä. Jyväskylän yliopisto, taloustieteiden tiedekunta. Julkaisuja n:o 125/2001. Jyväskylä.

Oksanen, Antero (2002). Muuttavatko markkinat kuntien toimintatapoja. Palvelujen toteuttaminen uusien haasteiden edessä. Teoksessa: Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Toimittanut: Aimo Rynänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tammer-Paino Oy. Tampere 2002.

Rasinmäki, Jorma (1997). Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Kauppakaari Oy. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.

Saarnilehto, Ari (2002). Sopimusoikeuden perusteet. Kauppakaari. Lakimiesliiton Kustannus. Helsinki.

Salminen, Ari - Niskanen, Jouni (1996). Markkinoiden ehdoilla? Arvioita markkinaohjautuvuudesta julkisella sektorilla. Valtiovarainministeriö, hallinnon kehittämisosasto. Vaasan yliopisto, yhteiskuntatieteellinen tiedekunta. Oy Edita Ab. Helsinki.

Siitonen, Pentti – Valkama, Pekka, toim. (2003). Vaihtoehtoiset palvelutuotantojärjestelmät kaupunkiseudulla. Palvelutuotantovaihtoehtojen mahdollisuudet ja yleisarviointi Tampereen kaupunkiseudulla. Tampereen yliopisto / Kunnallistieteiden laitos. Suunnittelusarja 54/2003.

Sillanpää, Antti (1999). Maariskit. Teoksessa Riskit ja riskienhallinta. Toim. Hannu Kuusela ja Reijo Ollikainen. Tampere University Press. Vammalan Kirjapaino Oy. Vammala.

Tiitta, Erkki (2000). Kunnan infrastruktuurihankkeen yksityisrahoitus. Helsingin kaupungin rakennusviraston julkaisuja 2000:1.

Valkama, Pekka (2004). Kilpailuneutraliteetin toteutuminen kuntapalvelujen näennäismarkkinoilla. Tampereen yliopisto, taloustieteiden laitos. Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print. Tampere.

Valkama, Pekka – Siitonen, Pentti – Martikainen, Juha-Pekka (2002). Ulkoistaminen on haaste sekä kunnan palveluille että hallinnon tutkimukselle. Teoksessa: Kuntien oikeus itsehallintoon. Puheenvuoroja kuntien muuttuvasta roolista. Toimittanut: Aimo Ryyänen. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tammer-Paino Oy. Tampere 2002.

Walsh, Kieron (1995). Public Services and Market Mechanisms. Competition, Contracting and the New Public Management. MacMillan Press Ltd.

Williamson, Oliver E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York. The Free Press.

Wood, Philip R. (1995). Project Finance, Subordinated Debt and State Loans. Law and Practice of International Finance. London Sweet & Maxwell.

Tampereen kaupungin asiakirjat:

Pyynikin uimahallin kehittäminen. Esite hankkeen rajoitetun tarjousmenettelyn toteuttamisesta 18.11.2003.

Pyynikin uimahallin kehittäminen. Työryhmäraportti 30.4.2003.

Raideprojektin raportti 2004. Rataverkon hyödyntäminen Tampereen kaupunkiseudun joukkoliikenteessä. Multiprint 2004.

Tampereen kaupunginhallituksen kokouspöytäkirja 1.9.2003 § 530 ”Pyynikin uimahallikorttelin kehittämissryhmän raportti”.

Tampereen kaupungin talousarvio 2005 taloussuunnitelma 2005-2007. Kaupunginvaltuuston hyväksymä 15.11.2004. Julkaisija: Tampereen konsernihallinnon talous- ja strategiaryhmä. Paino: Tampereen kaupungin painatuskeskus.

Tampereen kaupungin tilinpäätös 2004. www.tampere.fi/talous.

Tilaomaisuuden käytön tehostaminen. Projektipäällikkö Antti Puiston selvitys 2004.

Haastattelut:

Liiketoiminta- ja rahoitusryhmän controller Janne Salonen 11.3.2005 ja 22.4.2005

Liiketoiminta- ja rahoitusryhmän johtaja Asko Koskinen 4.5.2005

Tilakeskuksen toimitusjohtaja Ilkka Ojala 6.5.2005

LIITTEET

HAASTATTELURUNKO

Taustakysymykset haastateltavalle

- Mikä on koulutuksenne?
- Mitkä ovat työtehtävänne?
- Montako vuotta olette toimineet Tampereen kaupungin palveluksessa?

Tampereen kaupungin organisaatio

- Mitkä ovat kaupungin talouden haasteet tulevaisuudessa?
- Millaisia käyttömahdollisuuksia yksityisrahoituksella voisi kaupungin toiminnassa olla?
- Missä hankkeissa yksityisrahoitusta on käytetty?
- Missä hankkeissa sitä voitaisiin käyttää?
- Mitä etuja ja haittoja tai ongelmia sen käyttöön liittyy?

Tutkimuksen kohteena olevat hankkeet

1. Pyynikin uimahallikorttelin kehittämishanke
2. Raideliikennehanke (pikaraitiotie)

Hankkeen suunnittelu

- Milloin hanke aloitettiin ja miten se edennyt?

Hankkeen koko

- Mikä on hankkeen koko ja arvo?
- Paljonko hanke olisi maksanut perinteisenä rakennusurakkana?
- Olisiko hanke ollut mahdollista toteuttaa budjettirahoituksella tai lainarahalla?

Maksut

- Milloin maksut alkavat?
- Miten maksut määräytyvät?
- Kuka on maksaja?

Riskit ja epävarmuus

- Millaisia riskejä tai epävarmoja asioita hankkeeseen liittyy?
- Miten niihin on varauduttu?

Transaktiokustannukset

- Kuinka monta kaupungin organisaation henkilöä hankkeessa on aktiivisesti ollut mukana?
- Kuinka paljon aikaa on käytetty hankkeen suunnitteluun, tarjouskilpailuun ja sopimusten laadintaan?
- Onko hankkeessa ollut mukana kunnan organisaation ulkopuolista asiantuntemusta?
- Kuinka paljon ulkopuolisesta asiantuntemuksesta on yhteensä maksettu?

Palvelut

- Mitä kunnan palvelutoimintaan liittyviä palveluja hankkeeseen liittyy?
- Miten palvelut tullaan jatkossa tuottamaan?
- Miten palvelujen laatua tullaan seuraamaan?
- Mitä vaihtoehtoja kaupungilla on käytettävissä, jos palvelun laatu ei ole tyydyttävä?
- Mitä tehdään sopimuskauden päättyessä?

Kohteen omistusjärjestelyt

- Miten kohteen omistus- ja hallintaoikeudet on tarkoitus järjestää?
- Mitä tapahtuu sopimuskauden päättyessä?

Kilpailuttaminen

- Miten kilpailuttaminen hoidettiin?
- Kauanko kilpailuttamisprosessi kesti?

Sopimus

- Miten sopimukset on tarkoitus toteuttaa?
- Mitä sopimuksia tehdään?
- Kuinka pitkä sopimus on tarkoitus tehdä?
- Mitä erityisehtoja sopimukseen liittyy (esim. purkaminen, lunastusoikeus, kannustimet)?

Sopimuksen valvonta

- Miten projektiyhtiötä on tarkoitus valvoa sopimuskauden aikana?
- Tarvitaanko ulkopuolista valvojaa tai laatuauditoijaa?

Mikä yksityisrahoitusmalli kuvaa hanketta parhaiten?